

*Berit Otnes*

# Sosial- og barneverntjenesten

Organisering, omfang og utvikling  
1980 - 1994



*Berit Otnes*

## **Sosial- og barneverntjenesten**

**Organisering, omfang og utvikling 1980 - 1994**

|                             |                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Statistiske analyser</b> | I denne serien publiseres analyser av statistikk om sosiale, demografiske og økonomiske forhold til en bredere leserkrets. Fremstillingsformen er slik at publikasjonene kan leses også av personer uten spesialkunnskaper om statistikk eller bearbeidingsmetoder. |
| <b>Statistical Analyses</b> | In this series, Statistics Norway publishes analyses of social, demographic and economic statistics, aimed at a wider circle of readers. These publications can be read without any special knowledge of statistics and statistical methods.                        |

ISBN 82-537-4243-6  
ISSN 0804-3221

**Emnegruppe**  
03 Helse og sosiale forhold

**Emneord**  
Barnevern  
Rusmiddelmissbrukere  
Sosialtjenesten  
Sosialhjelp

Design: Enzo Finger Design  
Trykk: Lobo Grafisk

| Standardtegn i tabeller               | Symbol |
|---------------------------------------|--------|
| Tall kan ikke forekomme               | .      |
| Oppgave mangler                       | ..     |
| Oppgave mangler foreløpig             | ...    |
| Tall kan ikke offentliggjøres         | :      |
| Null                                  | -      |
| Mindre enn 0,5 av den brukte enheten  | 0      |
| Mindre enn 0,05 av den brukte enheten | 0,0    |
| Foreløpig tall                        | *      |
| Brudd i den loddrette serien          | —      |
| Brudd i den vannrette serien          |        |
| Rettet siden forrige utgave           | r      |

# Forord

*Sosial- og barneverntjenesten* gir en oversikt over organisering og omfang av sosial- og barneverntjenesten ved hjelp av data fra ulike kilder. Hovedvekten er lagt på å beskrive mottakerne av økonomisk sosialhjelp, barneverntjenester og tiltak overfor rusmiddel-misbrukere, hva som kjennetegner disse gruppene og hvordan sammensetningen av gruppene har utviklet seg i årene 1980 til 1994. Det er også gitt korte oversikter tilbake til 1945. For å sette omfanget av sosial- og barneverntjenesten i forhold til hele kommunesektoren er det gitt en oversikt over disse tjenestenes andel av kommunenes utgifter.

Data er først og fremst hentet fra Statistisk sentralbyrås løpende statistikk, supplert med data fra Institutt for sosialforskning og Statens institutt for alkohol- og narkotika-forskning.

Publikasjonen er skrevet av Berit Otnes ved Seksjon for leveårsstatistikk. En referanse-gruppe har gitt faglige merknader og råd om innholdet av publikasjonen. Referanse-gruppa har bestått av Sturla Falck, Barnevernets utviklingssenter, Else Gro Glosvig, Sosial- og helsedepartementet, Ingvild Hoel, Rusmiddeldirektoratet, Birgitte Lange, Barne- og familiedepartementet, Lars Inge Terum, Institutt for sosialforskning og Gunvor Iversen, Trygve Kalve, Leif Korbøl og Åne Osmunddalen fra Statistisk sentralbyrå.

Statistisk sentralbyrå,  
Oslo, 25. mars 1996

Svein Longva





# Innhold

|                                                                                                                     |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Figurregister</b> .....                                                                                          | 6   |
| <b>Sammendrag</b> .....                                                                                             | 9   |
| <b>1. Bakgrunn - Historisk oversikt</b> .....                                                                       | 17  |
| 1.1. Sosialpolitikk - først og fremst et 1900-tallsfenomen .....                                                    | 17  |
| 1.2. Hva er sosialpolitikk? .....                                                                                   | 17  |
| 1.3. Sosialtjenesten - en liten del av sosialpolitikken .....                                                       | 17  |
| 1.4. Tidligere tiders lovgivning .....                                                                              | 18  |
| 1.5. Fra sosial omsorg til sosiale tjenester - konsekvenser for statistikken .....                                  | 22  |
| <b>2. Sosial- og barneverntjenesten i 1990-årene -<br/>  Lover, organisering, virksomhetsområder</b> .....          | 23  |
| 2.1. Lovgivningen .....                                                                                             | 23  |
| 2.2. Sosialtjenestens og barneverntjenestens organisering - Kommunenes,<br>fylkeskommunenes og statens ansvar ..... | 27  |
| 2.3. Sosialtjenestens og barneverntjenestens virksomhetsområder .....                                               | 29  |
| <b>3. Ressursinnsatsen</b> .....                                                                                    | 35  |
| 3.1. Kommunenes utgifter .....                                                                                      | 35  |
| 3.2. Fylkeskommunenes utgifter .....                                                                                | 36  |
| 3.3. Personellressursene .....                                                                                      | 37  |
| <b>4. Økonomisk sosialhjelp</b> .....                                                                               | 41  |
| 4.1. Hva er sosialhjelp? .....                                                                                      | 41  |
| 4.2. De lange linjer: Utviklingen fra 1945 til 1994 .....                                                           | 44  |
| 4.3. Utviklingen fra 1980 til 1994 .....                                                                            | 49  |
| <b>5. Barneverntjenesten</b> .....                                                                                  | 61  |
| 5.1. Hva er barneverntjenesten? .....                                                                               | 61  |
| 5.2. De lange linjer: Utviklingen fra 1945 til 1994 .....                                                           | 66  |
| 5.3. Utviklingen fra 1980 til 1994 .....                                                                            | 68  |
| <b>6. Tiltak overfor rusmiddelmisbrukere</b> .....                                                                  | 79  |
| 6.1. Sosialtjenesten og rusmiddelmisbrukerne .....                                                                  | 79  |
| 6.2. Fylkeskommunens ansvar .....                                                                                   | 80  |
| 6.3. De lange linjer: Utviklingen fra 1945 til 1994 .....                                                           | 81  |
| 6.4. 1980- og 1990-årene: Utviklingen fra 1980 til 1995 .....                                                       | 84  |
| <b>Referanser</b> .....                                                                                             | 89  |
| <b>Tilleggs litteratur</b> .....                                                                                    | 91  |
| <b>Vedleggstabeller</b> .....                                                                                       | 93  |
| <b>Tidligere utkommet i serien SA</b> .....                                                                         | 115 |

# Figurregister

|                                                                                                                                                                           |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>1. Bakgrunn - Historisk oversikt</b>                                                                                                                                   |    |
| 1.1. Sosiallover før lov om sosiale tjenester og lov om barneverntjenester .....                                                                                          | 20 |
| 1.2. Forbindelsen mellom tidligere og nye lover (trådte i kraft 1.1.1993) .....                                                                                           | 21 |
| <b>2. Sosial- og barneverntjenesten i 1990-årene -<br/>Lover, organisering, virksomhetsområder</b>                                                                        |    |
| 2.1. Sosialtjenestens hovedoppgaver etter lov om sosiale tjenester .....                                                                                                  | 24 |
| 2.2. Barneverntjenestens hovedoppgaver etter lov om barneverntjenester .....                                                                                              | 25 |
| <b>3. Ressursinnsatsen</b>                                                                                                                                                |    |
| 3.1. Kommunenes utgifter til sosialkontor- og barneverntjenester i forhold til<br>andre utgifter. Prosent. 1994 .....                                                     | 35 |
| 3.2. Kommunenes utgifter til helse-, sosial- og pleie- og omsorgstjenester.<br>Prosent. 1980-1994 .....                                                                   | 36 |
| 3.3. Kommunenes og fylkeskommunenes utgifter til sosialkontor- og barnevern-<br>tjenester i forhold til andre utgifter. Prosent. 1994 .....                               | 37 |
| 3.4. Personell i kommunal sosialkontor- og barneverntjeneste og i institusjoner<br>for barnevern og rusmiddelmisbrukere, omregnet til hele stillinger.<br>1989-1994 ..... | 39 |
| 3.5. Personell i sosialkontor- og barneverntjenesten, etter utdanning. Prosent.<br>1994 .....                                                                             | 39 |
| 3.6. Personell i barnevernsinstitusjoner og institusjoner for rusmiddelmisbrukere,<br>etter utdanning. Prosent. 1994 .....                                                | 40 |
| <b>4. Økonomisk sosialhjelp</b>                                                                                                                                           |    |
| 4.1. Fattighjelp/forsorgsstønad/sosialhjelp. Stønadstilfelle pr. 1 000 innbyggere.<br>1866-1994 .....                                                                     | 44 |
| 4.2. Forsorgsstønad/sosialhjelp i etterkrigstiden. Stønadstilfelle pr. 1 000 inn-<br>byggere. 1945-1994 .....                                                             | 46 |
| 4.3. Utbetalt økonomisk sosialhjelp i løpende priser og i 1994-kroner. 1950-1994 .                                                                                        | 48 |
| 4.4. Stønadstilfelle i storbyene pr. 1 000 innbyggere. 1980-1994 .....                                                                                                    | 49 |
| 4.5. Sosialhjelpsmottakere etter familietype. 1980-1994 .....                                                                                                             | 50 |
| 4.6. Aldersgruppenes andel av stønadstilfellene. Prosent. 1970-1994 .....                                                                                                 | 51 |
| 4.7. Sosialhjelpstilfelle pr. 1 000 innbyggere i ulike aldersgrupper. 1970-1994 .....                                                                                     | 51 |
| 4.8. Andel som mottok sosialhjelp blant innvandrere, etter forhold til arbeids-<br>markedet og pensjonssystemet. Prosent. 1987-1993 .....                                 | 52 |
| 4.9. Andelen av sosialhjelpsmottakerne som var i arbeid på søknadstidspunktet.<br>1980-1994 .....                                                                         | 53 |
| 4.10. Andelen 24-åringer i 1994 som har mottatt sosialhjelp minst én gang fra de<br>ble 18 år, etter høyeste fullførte utdanning i oktober 1992 .....                     | 55 |
| 4.11. Alle sosialhjelpsmottakere, nye mottakere, mottakere som fortsetter å få<br>stønad året etter og personer som ikke får stønad året etter. 1986-1994 .....           | 57 |



## 5. Barneverntjenesten

|       |                                                                                                                                                     |    |
|-------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 5.1.  | Barn under 18 år med barneverntiltak ved utgangen av året pr. 1 000 barn under 18 år. 1910-1994 .....                                               | 66 |
| 5.2.  | Guttenes andel av barn med omsorgstiltak og barn med forebyggende tiltak. Prosent. 1944-1994 .....                                                  | 67 |
| 5.3.  | Barn med barneverntiltak: nye barn, barn i alt og barn overført til neste år. 1987-1994 .....                                                       | 68 |
| 5.4.  | Barn med barneverntiltak ved utgangen av året pr. 1 000 barn 0-17 år. Fylke. 1980 og 1994 .....                                                     | 69 |
| 5.5.  | Barn 0-17 år med barneverntiltak i løpet av året pr. 1 000 barn 0-17 år. 1987 og 1994 .....                                                         | 70 |
| 5.6.  | Nye barn under barneverntiltak etter alder. Prosent. 1980-1994 .....                                                                                | 70 |
| 5.7.  | Nye barn under barneverntiltak pr. 1 000 barn i ulike aldersgrupper. 1987 og 1994 .....                                                             | 71 |
| 5.8.  | Barn 0-17 år og nye barnevernklienter, etter familietype. Prosent. 1993 og 1994 .....                                                               | 71 |
| 5.9.  | Andel barnevernklienter blant norske og utenlandske barn i kommuner av ulik størrelse. Klienter pr. 1 000 barn pr. 31.12.1994 .....                 | 73 |
| 5.10. | Meldinger til barneverntjenesten avsluttet i 1994, etter behandlingstid. Prosent .....                                                              | 75 |
| 5.11. | Andel av kommuner/bydeler med akuttberedskap i barneverntjenesten utenom ordinær arbeidstid. Prosent. Fylke. 1992 .....                             | 76 |
| 5.12. | Barneverntjenestens samarbeid i klientsaker. Andel kommuner/distrikter som har avtalte regelmessige møter med ulike samarbeidsinstanser. 1994 ..... | 77 |

## 6. Tiltak overfor rusmiddelmissbrukere

|      |                                                                                                                                |    |
|------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 6.1. | Forbruk av alkohol. Liter ren alkohol pr. innbygger 15 år og over. 1945-1994 .....                                             | 82 |
| 6.2. | Forbruk av brennevin, vin og øl. Vareliter pr. innbygger 15 år og over. 1945-1994 .....                                        | 82 |
| 6.3. | Salgs- og skjenkesteder for alkohol. 1955-1994 .....                                                                           | 83 |
| 6.4. | Omsetning av alkohol i 25 europeiske land. Liter ren alkohol pr. innbygger. 1993 .....                                         | 86 |
| 6.5. | Plasser i institusjoner for rusmiddelmissbrukere pr. 100 000 innbyggere. Fylke. 1994 .....                                     | 86 |
| 6.6. | Kurdøgn i institusjoner for rusmiddelmissbrukere pr. 100 000 innbyggere, etter beboernes bosted. Fylke. 1994 .....             | 87 |
| 6.7. | Andel av ungdom i Oslo som oppgir at de noen gang har brukt forskjellige stoffer. Prosent. 1968-1995 .....                     | 88 |
| 6.8. | Andel av ungdom i Norge i alderen 15-20 år som oppgir at de noen gang har brukt forskjellige stoffer. Prosent. 1986-1995 ..... | 88 |



# Sammendrag

Økonomisk sosialhjelp, barneverntjeneste og tiltak for rusmiddelmisbrukere er offentlige hjelpeordninger for dem som av ulike grunner får problemer med å mestre tilværelsen, enten fordi de ikke har muligheter til å skaffe seg midler til de mest nødvendige utgifter, fordi familien ikke makter å gi nødvendig støtte til at barnet kan utvikle seg positivt, eller fordi avhengighet av rusmidler ødelegger mulighetene til å klare arbeid og andre sosiale forpliktelser. Sosialhjelp og tiltak for rusmiddelmisbrukere er hjemlet i lov om sosiale tjenester, mens barneverntjenesten har sin egen lov, lov om barneverntjenester. Kommunen har ansvaret for de fleste av disse hjelpeordningene, mens fylkeskommunene har ansvar for at det finnes tilbud til barn som må plasseres utenfor hjemmet og institusjonsplasser og tilbud om poliklinisk behandling for rusmiddelmisbrukere.

## RESSURSIINNSATSEN

**7 prosent av kommunenes ressurser går til sosialhjelp, barnevern og tiltak for rusmiddelmisbrukere**  
Til sammen brukte kommunene og fylkeskommunene 10,5 milliarder kroner til disse hjelpeordningene i 1994 av en total utgift på 154 milliarder. Sosialhjelp, bar-

nevern og tiltak for rusmiddelmisbrukere la dermed beslag på knapt 7 prosent av de totale utgiftene i kommunesektoren. I alt gikk nær halvparten (47 prosent) av utgiftene i kommunesektoren til helse-, sosial- og pleie- og omsorgstjenester.

I primærkommunene utgjorde direkte økonomisk sosialhjelp knapt halvparten (46 prosent) av utgiftene til de tre hjelpeordningene. Resten gikk til drift av sosialkontor- og barneverntjenesten. Fylkeskommunene har ingen utgifter til økonomisk sosialhjelp. Drift av barneverntjenesten i fylkeskommunen la beslag på vel 60 prosent, mens tiltak for rusmiddelmisbrukere krevde knapt 40 prosent av de samlede utgiftene til barnevern og rusmiddelmisbrukere på fylkesnivå.

Utgiftene til sosialhjelp, barneverntjeneste og tiltak for rusmiddelmisbrukere har økt i perioden 1980-1994. Særlig gjelder dette sosialhjelps- og barnevernsutgiftene. Utgiftene til økonomisk sosialhjelp økte raskt gjennom 1980-årene, men har stagnert eller vokst langsommere hittil i 1990-årene. Utgiftene til barneverntjenesten økte særlig sterkt i perioden 1990-1993, noe som må ses i forbindelse med den nasjonale satsingen på barnevernet i denne perioden.

**Kraftig vekst i personellinnsatsen, særlig i barneverntjenesten**

I 1994 var nær 11 000 personer ansatt i sosial- og barneverntjenesten i kommuner og i fylkeskommunale institusjoner, når en regner om deltidsansatte til hele stillinger. Av disse arbeidet 60 prosent (vel 6 500 personer) i kommunene, om lag 20 prosent i barneverninstitusjoner og omtrent like mange i rusmiddel-institusjoner. Tallet på ansatte i kommunal sosial- og barneverntjeneste har økt med om lag 50 prosent siden 1984. I de fylkeskommunale barnevernsinstitusjonene har økningen i antall ansatte vært enda sterkere - med 70 prosent i perioden 1990 til 1994. Også i institusjoner for rusmiddel-misbrukere har antall ansatte økt, men noe mer beskjedent (30 prosent fra 1990 til 1994).

I den kommunale sosial- og barneverntjenesten hadde 67 prosent av de ansatte utdanning på universitets- eller høgskolenivå. De fleste av disse var sosionomer (37 prosent) eller barnevernpedagoger (13 prosent). Utdanningsnivået var noe lavere i institusjonene. Henholdsvis 49 og 41 prosent av de ansatte i barnevern- og rusmiddel-institusjoner hadde utdanning på høgskolenivå. I institusjoner for rusmiddel-misbrukere var det flere med helsefaglig enn med sosialfaglig høgskole-utdanning (21 og 11 prosent).

**ØKONOMISK SOSIALHJELP****Årsaker til sosialhjelpsutviklingen**

Sosialhjelpen er det siste sikkerhetsnettet når andre muligheter til inntekt eller forsørgelse svikter. Hvor mange som har behov for sosialhjelp påvirkes derfor av situasjonen på en rekke områder: Arbeidsmarkedet, trygdeordninger, familie-struktur og støtteordninger for utsatte grupper som enslige forsørgere. Den sterke økningen i tallet på stønadsmotta-

kere fra omkring 1980 har sammensatte årsaker. Arbeidsledigheten, som i begynnelsen av 1980-årene økte parallelt med økningen i sosialhjelpsnivået, ser ut til å bety mindre enn de strukturelle endringene som har gjort det vanskelig for folk uten utdanning og med liten yrkeserfaring å komme inn på arbeidsmarkedet. Det er stadig blitt flere enslige forsørgere, og etter 1986 kom en ny gruppe inn som sosialkontorenes klienter, nemlig flyktninger og asylsøkere. Men også den administrative praktiseringen av ordningen har hatt betydning. Tidlig i 1980-årene anbefalte Sosialdepartementet minstenormer for sosialhjelp og langtidsvedtak. Fra 1989 skjedde det innstramninger i denne praksisen. I en periode da arbeidsledigheten økte, stagnerte antall stønads-mottakere.

**Samme sosialhjelpsnivå som for 100 år siden, til tross for utviklingen av velferdsstaten**

Med utbyggingen av trygdeordningene i årene like før og etter annen verdenskrig så en for seg at behovet for sosialhjelp ville bli lite eller forsvinne helt. I 1866 var fattighjelpen mer eller mindre den eneste utveien når folk ikke kunne arbeide eller ikke fikk arbeid eller mistet forsørgeren. Da var det 4 prosent av befolkningen som fikk fattighjelp. I "de harde trettiåra" var andelen oppe i over 5 prosent. I etterkrigstiden lå andelen som fikk sosialhjelp på omkring 1 prosent helt fram til slutten av 1970-årene. I løpet av 1980- og 1990-årene har andelen økt til 4 prosent, det vil si at sosialhjelpsnivået er det samme nå som for 100 år siden, til tross for den sterke utbyggingen av trygdesystemet.

**Tre ganger så mange med sosialhjelp i 1994 som i 1980**

I 1994 mottok knapt 167 000 personer økonomisk sosialhjelp. Mellom 1980 og

1994 ble tallet på stønadsmottakere nesten tredoblet. Sosialhjelpsnivået har i hele denne perioden ligget atskillig høyere i storbyene enn i resten av landet. Forskjellene er imidlertid blitt mindre, fordi sosialhjelpsnivået i de fleste storbyene er blitt lavere i 1990-årene, mens det har fortsatt å øke i små og mellomstore kommuner. I 1994 var det 62 sosialhjelpstilfelle pr. 1 000 innbygger i Oslo, mellom 40 og 50 pr. 1 000 i de andre storbyene og 37 pr. 1 000 innbyggere i resten av landet.

Enslige menn utgjør den største gruppen blant sosialhjelpsmottakerne - 38 prosent i 1994 - og har vært den største gruppen i hele perioden 1980-1994. Enslige forsørgerne utgjorde 14 prosent av dem som mottok sosialhjelp i 1994, mot 22 prosent i 1980. Nedgangen skyldes for en del at samboere regnes sammen med ektepar i slutten av perioden, mens de før 1986 ble regnet som enslige.

### **Ungdom er mest utsatt**

I hele perioden 1980 til 1994 har sosialhjelpsnivået vært høyest blant ungdom i alderen 20-24 år. I 1994 mottok 12 prosent i denne aldersgruppen sosialhjelp, mens gjennomsnittet for alle aldersgrupper var 4 prosent. Andelen med sosialhjelp blant 20-24-åringene er nå tre til fire ganger høyere enn i 1980.

Det er særlig ungdom som har lav utdanning og som ikke er i arbeid som mottar sosialhjelp. En undersøkelse som registrerte sosialhjelpsbruken blant det ungdomskullet som fylte 18 år i 1988, viser at over 40 prosent blant dem med utdanning på grunnskolenivå mottok sosialhjelp en eller flere ganger i løpet av perioden 1988 til 1993, mot bare 13 prosent av dem med fullført videregående skole eller høyere utdanning.

### **Høyt sosialhjelpsnivå blant innvandrere med flyktningbakgrunn**

Utenlandske statsborgere har økt sin andel av sosialhjelpsmottakere fra 4 prosent i 1980 til 16 prosent i 1994. I 1994 mottok 15 prosent av alle utenlandske statsborgere sosialhjelp, mens andelen blant norske statsborgere var på vel 3 prosent. Tallene må ses i sammenheng med veksten i tallet på flyktninger og asylsøkere på slutten av 1980-tallet, og at sosialkontorene har hatt det lokale ansvaret for etablering og tilpasning til norske forhold. Undersøkelser har vist at sosialhjelpsnivået for innvandrere som ikke er flyktninger og har bodd mer enn 5-6 år i Norge, bare er ubetydelig høyere enn for norske statsborgere. Også blant innvandrere med flyktningbakgrunn er sosialhjelpsnivået lavere jo lenger de har bodd i Norge.

### **Flere med sosialhjelp som viktigste inntektskilde gjennom flere år**

I 1994 hadde 41 prosent av sosialhjelpsmottakerne sosialhjelp som sin viktigste inntektskilde. Dette er en økning fra 27 prosent i 1986. I 1980 var 27 prosent av sosialhjelpsmottakerne i arbeid da de søkte sosialhjelp. I 1994 var andelen i arbeid blant sosialhjelpsmottakerne redusert til 12 prosent. I 1993 mottok 41 prosent av sosialhjelpsmottakerne ytelser fra folketrygden. Kombinert bruk av sosialhjelp og trygd økte i årene 1986 til 1991, mens det i årene etterpå har vært en nedgang i andel sosialhjelpsmottakere med trygdeytelser. Det kan se ut som sosialkontorene er blitt noe mer restriktive med å gi stønad til personer som har ytelser fra folketrygden.

Stadig flere sosialhjelpsmottakere får hjelp i mer enn ett år. Det som har vært av vekst i klienttallet i 1990-årene, skyldes at flere er blitt sittende fast i syste-



met. Tilgangen på nye mottakere er blitt mindre.

### **En av ti sosialhjelpsmottakere med "gode levekår" mot tre av fire i befolkningen**

En levekårsundersøkelse blant sosialhjelpsmottakerne i 1991 i regi av Institutt for sosialforskning viste at sammenliknet med befolkningen, var det mange sosialhjelpsmottakere som hadde lav utdanning, var uten arbeid og inntekt og som ikke eide sin egen bolig. Sosialhjelpsmottakerne hadde også dårligere fysisk og psykisk helse enn befolkningen ellers. Det var små forskjeller i oppgitt alkoholforbruk, mens andelen som røykte var dobbelt så høy blant sosialhjelpsmottakerne. I befolkningen var det 73 prosent som hadde 5 eller 6 av et knippe "velferdsgoder" (bor i selveid enebolig/rekkehus, har bil, er i arbeid, har ikke hatt økonomiske problemer eller nerveproblemer), blant sosialhjelpsmottakerne var det bare 9 prosent som lå like godt an.

### **BARNEVERNTJENESTEN**

Barneverntjenesten skal hjelpe barn og foreldre når foreldrene ikke makter å gi barna den omsorg de trenger. Tjenesten har ansvar for å finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer, og for å sikre at barn som lever under skadelige forhold, får hjelp. Barneverntjenesten opererer i et vanskelig grenseland mellom privat og offentlig ansvar. Ikke sjelden er det uenighet mellom barnevernet, foreldrene og barna om hva som er "til beste for barnet", og noen av disse tilfellene får store oppslag i mediene. Litt sjeldnere tar mediene opp saker der barnevernet burde ha grepet inn, men ikke gjorde det. I de fleste tilfellene er imidlertid foreldrene enige i å ta imot hjelp. Et element av kontroll vil likevel hefte ved barneverntjenesten.

### **Moderat økning i omsorgstiltak - sterk økning i forebyggende tiltak**

Før barnevernloven fra 1953 bestod barnevernet utelukkende i at barna ble plassert i fosterhjem eller barnehjem. I årene 1910 til 1950 var omkring 3 pr. 1 000 barn under barnevernets omsorg. Barnevernloven av 1953 lovfestet forebyggende tiltak, det vil si tiltak som blir satt inn mens barna bor hjemme hos foreldrene. Bare når forebyggende tiltak ble ansett som nytteløse eller hadde vært prøvd uten at barnets situasjon ble forbedret, skulle barnevernet overta omsorgen for barnet og plassere det utenfor hjemmet. Først omkring 1980 var det flere barn med forebyggende tiltak enn omsorgstiltak ved utgangen av året. I 1980- og 1990-årene har det vært sterk vekst i bruken av forebyggende tiltak, slik at det ved utgangen av 1994 var nesten tre ganger så mange barn med forebyggende tiltak som med omsorgstiltak. Mens andelen barn under omsorgstiltak økte fra 4,2 til 5,6 pr. 1 000 barn, økte andelen barn under forebyggende tiltak fra 1,4 til 14,4 pr. 1 000 i årene 1955 til 1994.

### **Årsaker til barnevernsutviklingen**

Årsaken til økningen i antall barn som mottar barneverntiltak er sammensatt. Det skyldes ikke uten videre at flere barn enn før har det vanskelig. Barns materielle levekår er bedre enn før, selv om det er flere enn tidligere som har enslig forsørger. Samtidig har barnevernet fått økte muligheter til å hjelpe, og foreldre og de som arbeider med barn i barnehager, skole og helsetjeneste, ser kanskje i større grad enn tidligere på barneverntjenesten som en aktuell støttespiller for vanskeligstilte barn.

I årene 1987 til 1992 skyldtes økningen i tallet på barnevernklienter at det kom flere nye barn inn for hvert år, samtidig

som stadig flere barn ble værende i barneverntiltak gjennom flere år. De siste to årene (fra 1992 til 1993 og fra 1993 til 1994) har det ikke vært noen økning i tallet på nye barn, mens tallet på "gjengangere" har fortsatt å øke.

### **1980-1994: Fordobling av barn under barnevern, mindre forskjeller mellom små og store kommuner**

I løpet av 1994 var nær 27 000 barn innom et barneverntiltak, og ved utgangen av året var 21 000 av disse fortsatt under tiltak. Dette er mer enn en fordobling siden 1980, både i absolutte tall og i forhold til alle barn. I 1980 var klientandelen nesten dobbelt så høy i Oslo som gjennomsnittet for alle fylker (15,1 mot 7,7 pr. 1 000 barn). I 1994 hadde Østfold, Aust-Agder og Nord-Trøndelag like høy eller høyere klientandel enn Oslo. Forskjellen mellom fylkene og mellom små og store kommuner er mindre i 1994 enn de var i 1980-årene.

### **To av tre barnevernsbarn fra splittede familier**

Om lag en av tre av de nye barna i barnevernet i 1994 bodde sammen med begge foreldre, sammenliknet med fire av fem i hele barnebefolkningen. Både blant barnevernsbarna og i befolkningen er det blitt litt færre som bor sammen med begge foreldrene i perioden 1987 til 1994.

Barn med utenlandsk statsborgerskap er overrepresentert i barnevernet: 3,4 prosent av barn med utenlandsk statsborgerskap og 1,7 prosent av norske barn var under barneverntiltak ved utgangen av 1994. En av årsakene til dette er at flyktningbarn som kommer til Norge uten foreldre automatisk blir barnevernets ansvar. En annen årsak er at over halvparten av alle barn med utenlandsk statsborgerskap bor i byer med over 50 000 innbyggere, mens dette bare

gjelder et av fire barn med norsk statsborgerskap.

### **Meldinger og undersøkelser: Behandles innen de lovbestemte fristene i tre av fire tilfelle**

En av målsettingene med den nasjonale handlingsplanen for barnevernet var å få gjort noe med de såkalte "mappebarna", det vil si barn som ble meldt til barnevernet, men der meldingen ble liggende uten noen nærmere vurdering. Den nye loven om barneverntjenester setter klare frister. Meldinger skal gjennomgås i løpet av en uke for å vurdere om det er nødvendig å undersøke saken nærmere. Undersøkelsen skal som hovedregel gjennomføres innen tre måneder. I 1994 kom det inn 16 350 meldinger om barn som man antok trengte hjelp, og man fikk avsluttet gjennomgangen av 15 750 meldinger. Fristen for behandlingstid på en uke ble overholdt for tre av fire meldinger, og nesten ni av ti ble gjennomgått innen to uker. Også for de undersøkelsene som ble avsluttet i 1994, ble fristen på tre måneders behandlingstid overholdt i tre av fire tilfelle.

### **Oftest hjelpeapparatet som gir melding til barneverntjenesten**

En av fem meldinger kom fra barnas foreldre. Barnet selv og naboer var sjelden meldeinstans, i henholdsvis 2 og 5 prosent av tilfellene. De aller fleste meldingene, sju av ti, kom fra det offentlige hjelpeapparatet, det vil si helse- og sosialtjenesten, skole, barnehage eller politilensmann. I ett av fem tilfelle ble mishandling eller omsorgssvikt oppgitt som bakgrunn for meldingen, og i like mange tilfelle skyldtes meldingen atferdsavvik hos barnet. I de fleste tilfellene ble begrunnelsen oppgitt å være "forholdene i hjemmet eller barnas særlige behov".

## **TILTAK OVERFOR RUSMIDDELMISBRUKERE**

Sosialtjenesten skal arbeide for å forebygge og motvirke misbruk av alkohol og andre rusmidler gjennom informasjon og oppsøkende virksomhet. Hjelpetiltakene i § 4-1 og 4-2 i lov om sosiale tjenester (bl.a. råd og veiledning og støttekontakt) skal også brukes overfor rusmiddelmissbrukere. Sosialtjenesten skal tilby behandlingsopplegg (f.eks. støttekontakt, støtteordninger på arbeidsplassen, kontakt med helsetjenesten) og plass i behandlings- eller omsorgsinstitusjon og skal legge til rette tiltak for å unngå tilbakefall etter institusjonsopphold.

Dessverre finnes det ikke statistikk over hjelpetiltakene og mottakerne av hjelpetiltak. Dette skyldes dels at tiltakene er lite "håndfaste", f.eks. råd og veiledning, og dels at de er integrert med generelle tjenester, slik at en ikke kan skille rusmiddelmissbrukere fra andre mottakere.

## **Kommunenes og fylkeskommunenes ansvar**

Sosialtjenesten i kommunene har ansvaret for hjelpetiltakene, mens fylkeskommunene har ansvaret for å etablere og drive behandlingsinstitusjoner og poliklinisk virksomhet.

## **Det registrerte alkoholforbruket: Økning fra 1945 til 1980, utflating i 1980- og 1990-årene**

Fram til slutten av 1970-tallet økte forbruket av alle typer alkohol. Det som kjennetegner 1980- og 1990-årene, er at det registrerte forbruket av brennevin har gått ned, mens forbruket av vin og øl har økt. I 1980 utgjorde brennevin over 40 prosent av alkoholinntaket regnet i ren alkohol, mens øl- og vinforbruket utgjorde henholdsvis vel 10 og knapt 50 prosent. I 1994 ble det drukket omtrent like store mengder av brennevin og vin

målt i alkoholliter, omkring 20 prosent, mens 60 prosent av alkoholen ble inntatt i form av øl.

## **Alkohol er blitt lettere tilgjengelig over hele landet**

Vinmonopolet har flere utsalg, men tallet på salgssteder for øl er omtrent det samme som i 1960. Det siste har sammenheng med at mange nærbutikker i dagligvarehandelen er forsvunnet. Det har vært sterk økning i tallet på skjenkesteder. Antallet er mer enn fordoblet fra 1980 til 1994. I 1980 var det vel 90 "tørrlagte" kommuner i Norge, i 1994 var det bare tre.

## **Forbruksmønsteret**

Utvalgsundersøkelser i regi av Statens institutt for alkohol- og narkotikaforskning (SIFA) viser at andelen som drikker alkohol fortsatt er større blant menn enn blant kvinner, men forskjellene er blitt mindre i løpet av de siste 30 årene. I 1991 var det 89 prosent av alle menn mot 81 prosent av kvinnene som hadde drukket alkohol. I 1962 var de tilsvarende tallene 79 og 63 prosent. SIFA har også gjennomført undersøkelser blant ungdom, den siste i 1995. Den viser at omkring 70 prosent av 15-16-åringene og omkring 90 prosent i aldersgruppen 17-20 år har drukket alkohol. Blant ungdom er det omtrent like store andeler som drikker alkohol blant jenter og gutter, men guttene drikker større mengder alkohol enn jentene.

## **Europa: Bare Island har lavere alkoholforbruk enn Norge**

Også mange europeiske land har på samme måte som Norge hatt utflating eller nedgang i alkoholforbruket fra 1980 til 1993. I Finland og Danmark har alkoholforbruket økt i samme periode. Med et forbruk tilsvarende 10 liter ren alkohol pr. innbygger, lå Danmark i 1993

på niende plass av 25 europeiske land - på samme nivå som f.eks. Tyskland og Ungarn, mens Norge altså lå nest sist.

oppgir at de har brukt i de landsrepresentative utvalgene enn blant Oslo-ungdom.

### **Institusjoner for rusmiddel-misbrukere**

I 1994 ble det registrert 121 institusjoner for rusmiddelmisbrukere med vel 2 600 plasser. Oslo hadde flest plasser, både absolutt og i forhold til folketallet. Ved årsskiftet 1994/1995 bodde 2 100 personer i institusjoner for rusmiddelmisbrukere. Dette tilsvarer 7 pr. 10 000 i befolkningen 15 til 74 år. De fleste som oppholder seg i institusjoner for rusmiddelmisbrukere er menn, og aldersgruppen 25 til 44 år er den største. De kvinnelige beboerne er gjennomgående yngre enn de mannlige. Oppholdstiden er for de fleste under et halvt år, men i vernehjemmene, som har mer preg av omsorg enn behandling, hadde over halvparten av beboerne bodd i mer enn to år ved årsskiftet 1994/1995.

### **Andre rusmidler**

Bruk av rusmidler utenom alkohol er forbudt i Norge. Dette gjør at det er vanskelig å få oversikt over hvor omfattende bruken er. SIFA har imidlertid hvert år hatt undersøkelser blant utvalg av ungdom, der de får svare anonymt pr. brev på om de har prøvd ulike former for rusmidler. For Oslo-ungdom har en tall tilbake til 1968. For 1986 og 1990-1995 har en tilsvarende undersøkelser for ungdom fra hele landet. Hasj er det stoffet som flest har vært i kontakt med. Andelen av Oslo-ungdom i alderen 15-20 år som har prøvd hasj, har ligget mellom 16 og 22 prosent i årene 1980 til 1995. Sniffing har avtatt fra 12 prosent i 1980 til 5-7 prosent i første halvdel av 1990-årene. Sniffing er like utbredt blant ungdom generelt som blant Oslo-ungdom. Andre rusmidler er det færre som



# 1. Bakgrunn - historisk oversikt

## 1.1. Sosialpolitikk - først og fremst et 1900-tallsfenomen

Sosialpolitikk har røtter langt tilbake, men det var særlig stor aktivitet i form av utredninger og lovarbeid i perioden fra omkring 1870. Også før dette fantes det ordninger med fattighjelp til gamle og syke og til foreldreløse barn. Hjelpen var sterkt begrenset, og den ble gitt på en slik måte at folk i det lengste forsøkte å unngå å komme inn under fattighjelpen.

Den norske velferdsstaten slik vi kjenner den i dag, har i hovedsak tatt form i tiden etter andre verdenskrig. Det fantes ulike sosialforsikringsordninger før krigen, men de var avgrenset til spesielle grupper og ofte behovsprøvde. Alderstrygden, som kan sies å være den første byggesteinen i den moderne velferdsstaten, ble lovfestet i 1936. Den omfattet alle eldre, men pensjonen ble tildelt etter behovsprøving fram til 1957.

## 1.2. Hva er sosialpolitikk?

Sosialpolitikk kan defineres på flere måter. I vid forstand er sosialpolitikk det myndighetene gjør for å sikre samfunnets medlemmer akseptable levevilkår. Trygdeordningene, som gir garanti mot inntektsbortfall, er den viktigste delen av sosialpolitikken. Ofte blir også arbeids-

markeds-, bolig-, familie- og helsepolitikk regnet som en del av sosialpolitikken. Selv om en holder seg til en snever definisjon, dvs. trygdeordninger, sosialhjelp og sosialt arbeid overfor enkeltindivider, er det klart at det er gjensidig avhengighet mellom trygdene og de sosiale hjelpeordningene på den ene siden, og f.eks. forholdene på arbeidsmarkedet og de rettigheter som opparbeides gjennom det.

## 1.3. Sosialtjenesten - en liten del av sosialpolitikken

Sosialtjenesten i snever forstand omfatter i dag sosialhjelp, omsorg for rusmiddelmisbrukere og barnevern, og utgjør bare en liten del av sosialpolitikken. Tjenesten har røtter i fattighjelpen. Selv om dagens lovverk har formålsbestemmelser om å forebygge sosiale problemer, er hovedtyngden av virksomheten rettet inn mot individuell og behovsprøvd hjelp til dem som faller igjennom samfunnets generelle sosiale sikkerhetsnett. I tiden etter 1945 har sosialtjenesten også bygget ut mer generelle hjelpeordninger for eldre og barnefamilier, i form av praktisk hjelp ved kortere sykdomsperioder eller varig funksjonshemming. Tjenestene for eldre og funksjonshemmede er blitt samordnet med den kommunale helsetjenesten til

det som nå kalles pleie- (rehabiliterings-) og omsorgstjenesten. Disse tjenestene blir ikke behandlet i sin fulle bredde i denne publikasjonen, men er behandlet i Statistisk sentralbyrås publikasjon Helseboka 1995 (Øverås 1995). I kapittel 2 er imidlertid lovreguleringen av hjelpetjenestene omtalt, og ellers er de søkt trukket inn i den grad de har relevans for framstillingen av økonomisk sosialhjelp, barnevern og tiltak for rusmiddelmissbrukere. I kapittel 3 er det gitt tall fra kommuneregnskapene som omfatter hele den kommunale og fylkeskommunale helse- og sosialtjenesten.

#### **1.4. Tidligere tiders lovgivning<sup>1</sup> Fattighjelp**

Lovbestemmelser om de fattige har vi hatt like lenge som vi har hatt skrevne lover i Norge. Fra gammelt av var det slekten som hadde ansvar for sine. Frostatingsloven hadde bestemmelser om at fattige uten slektninger skulle flyttes fra gård til gård. Legd var fattighjelp fra lokalsamfunnet. Før reformasjonen fantes bestemmelser om at en fjerdedel av tienden til kirken skulle tilfalle de fattige. Etter reformasjonen har ikke kirken hatt noe økonomisk ansvar for fattighjelpen, men spilte en viktig rolle i administrasjonen av fattigvesenet. Først i 1845 fikk Norge en særskilt fattiglov. Den gav kommunene ansvaret for fattigforsørgelsen, og gav dem stor frihet til å organisere fattighjelpen. Barn og foreldre fikk gjensidig forsørgelsesplikt, og tjenestefolk hadde rett til forsørgelse fra sin husbond i inntil fire uker under sykdom. Loven ble revidert i 1863 i restriktiv retning, men endringene var ikke store. Det var også en mindre revisjon av fattigloven i 1900. Gjennom tiden fra ca. 1850 og til nå er det gjort flere forsøk på å revidere lovgiv-

ningen i retning av å gjøre ansvar for fattighjelp til et statlig ansvar og en rettighet for dem som ikke kan forsørge seg selv. Men motstanden mot dette har vært sterk, slik at ansvaret, selv i den nye loven av 1991, fortsatt er kommunalt og vurderingen av hvem som skal få hjelp og hvor mye, er opp til det kommunale skjønn. Fattighjelpen, som skiftet navn til forsorgsstønad i 1948 og til sosialhjelp i 1964, var tidligere svært lavt tilmålt, for å unngå at noen ble oppmuntret til ledigang. Selv om tilmålingen av økonomisk stønad nå er mer romslig, får man først hjelp når alle andre kilder til livsopphold er utelukket, og "det kan stilles vilkår om at mottakeren skal utføre passende arbeidsoppgaver i bostedskommunen så lenge stønaden oppebæres." (Sosialdepartementet 1988-89, lov om sosiale tjenester § 5.3)

I de eldste fattiglovene opererte en med to grupper fattige, de arbeidsudyktige og de arbeidsuvillige. Den tredje gruppen, de friske og arbeidsvillige som ikke fikk arbeid, ble oversett i lovverket. I mange sammenhenger ble de mistenkeliggjort som arbeidssky. Etter hvert som velferdsstaten vokste fram, fikk vi mer eller mindre universelle trygdeordninger som gir sikkerhet mot inntektsbortfall som skyldes arbeidsledighet, sykdom, uførhet og alder. Noen av disse ordningene, særlig ledighetstrygd, er avhengige av at en har vært i arbeid. Og størrelsen på ytelsene utover de garanterte minsteytelsene henger sammen med hvor mye en har tjent i den yrkesaktive perioden. Det er derfor stadig et behov for økonomisk bistand til dem som ikke har rettigheter i trygdesystemet, eller som har hatt så lave inntekter at den trygden de har rett til blir utilstrekkelig. De arbeidsuvillige

<sup>1</sup> Framstillingen bygger hovedsakelig på Anne Lise Seips Sosialhjelpsstaten blir til (1984).



hadde fra gammelt av ikke rett til fattig-hjelp - de hadde ikke engang lov til å tigge. "Løsgjengeri" var straffbart. I 1900 ble bestemmelser om en gruppe av "selvforskyldt" fattige, de som var "kronisk" løsgjengere eller "forfalt til drukken-skap", utskilt i en egen løsgjengerlov, med adgang til å idømme tvangsarbeidshus på ubestemt tid. Tvangsbestemmelsene i loven ble først opphevet i 1972.

### **Omsorg for rusmiddelmisbrukere**

Ideen om omsorg for rusmiddelmisbrukere er av forholdsvis ny dato. I tidligere tider fantes det bare lovbestemmelser som gav adgang til å umyndiggjøre eller straffe de drikkfeldige. Fattigloven av 1863 hadde bestemmelser om fengselsstraff eller tvangsarbeid for drikkfeldige som påførte fattigstyret utgifter ved ikke å tjene til livets opphold. Løsgjengerloven av 1900 gav adgang til å idømme tvangsinnleggelse i kuranstalt. Også i lov om edruskapsvern av 1932 var tvangsbestemmelser sentrale. Den offentlige alkoholistsorgen fikk preg av tvang, kjønnssegregering og institusjonsomsorg, og var rettet inn mot de mest langtkomne og sosialt utslåtte alkoholmisbrukerne. Det var private avholdsorganisasjoner som gikk i spissen for organisert alkoholistsorg, og som tok initiativet til og drev de første institusjonene (kursteder) innen alkoholistsorgen omkring 1910. Etter andre verdenskrig tok de private organisasjonene også initiativet til nye typer behandlingsinstitusjoner. I løpet av 1950-årene ble det etablert flere såkalte A-klinikker. Disse var orientert mot medisinsk behandling av alkoholmisbruk, og derfor lagt under det daværende Helsedirektoratets tilsyn.

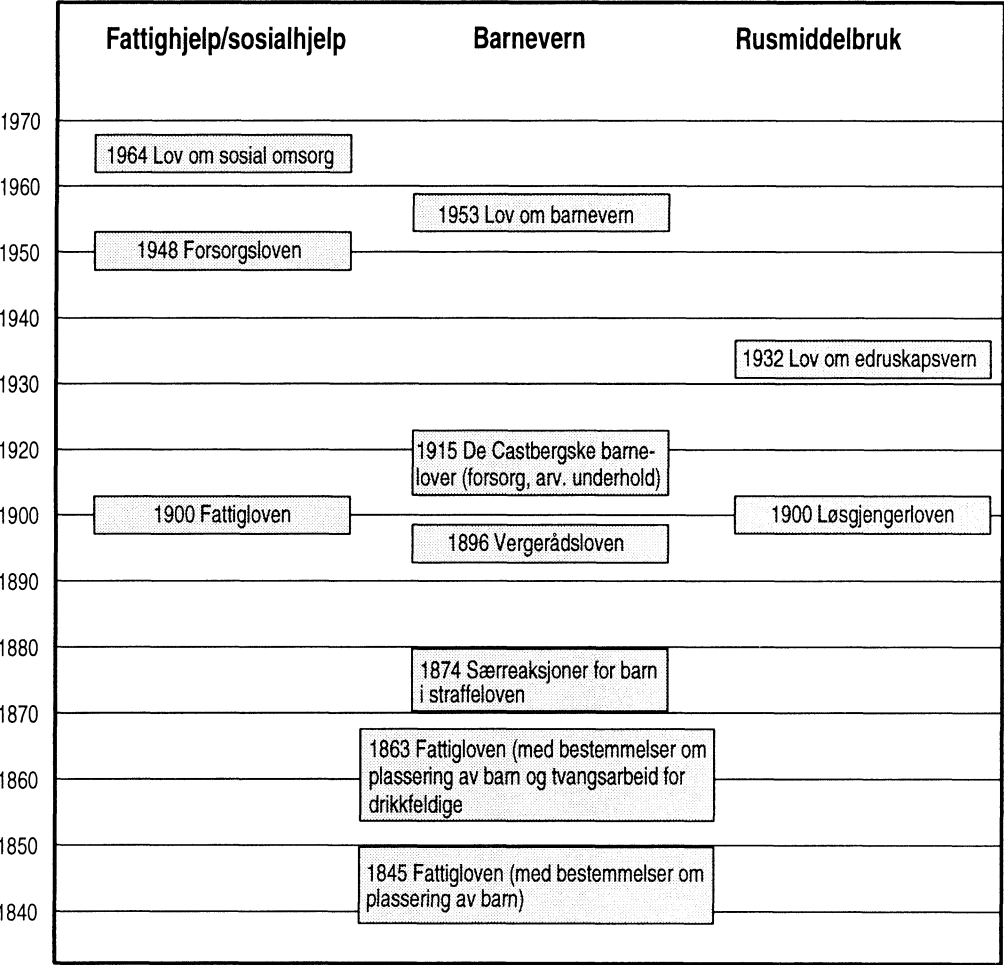
### **Barnevern**

Barnevernet har røtter både i problemer med omsorg for eller forsørgelse av barn og i problemer med å kontrollere uønsket

atferd blant barn. Både forsørgelse, omsorg og oppdragelse eller sosialisering av barna har alltid først og fremst vært foreldrenes ansvar. Fattiglovgivningen gjaldt også de fattiges barn. Barn født utenfor ekteskap var en spesielt utsatt gruppe. De hadde ingen rettigheter i forhold til faren og hans slekt. Da det kom bestemmelser i 1763 om at fedres forsørgelsesplikt også gjaldt barn født utenfor ekteskap, var det først og fremst begrunnet i fattigstyrenes ønske om å holde sine utgifter nede, og ikke i barnas rettigheter eller velferd. Disse bestemmelsene var vanskelige å håndheve; først da ordningen med bidragsforskudd fra trygdekontorene ble etablert, ble ugifte mødre og deres barn garantert et visst minimumsbidrag fra barnefaren. Foreldreløse barn eller barn med foreldre som ikke kunne eller ville ta seg av dem, ble satt bort til pleieforeldre eller i pleiebarnshjem. Særlig for de minste barna var dette uheldig, fordi mange pleiebarnshjem var mer opptatt av betalingen de fikk enn av barnas velferd. Det offentliges tilsyn med pleiebarna var ofte svært mangelfullt, og det var først med de Castbergske barnelover i 1915 at kommunen fikk plikt til å ha tilsyn med pleiebarn og godkjenne pleiehejmene før barna ble plassert der. En del kommuner hadde imidlertid organisert tilsyn med pleiebarnshjemmene før dette.

Straffeloven fikk fra 1874 særreaksjoner for barn, og det ble mulig å dømme unge til opphold i oppdragelsesanstalt. Forløperen for barnevernsloven, vergerådsloven av 1896, omfattet barn av mange kategorier: de som hadde begått straffbare handlinger, de som var skoleskulere, de som var forsømt av foreldrene eller kunne ventes å bli "sædelig fordærvet". Loven skulle både hjelpe (og oppdra og straffe) de vanskeligstilte barna, og beskytte andre barn mot uheldig påvirk-

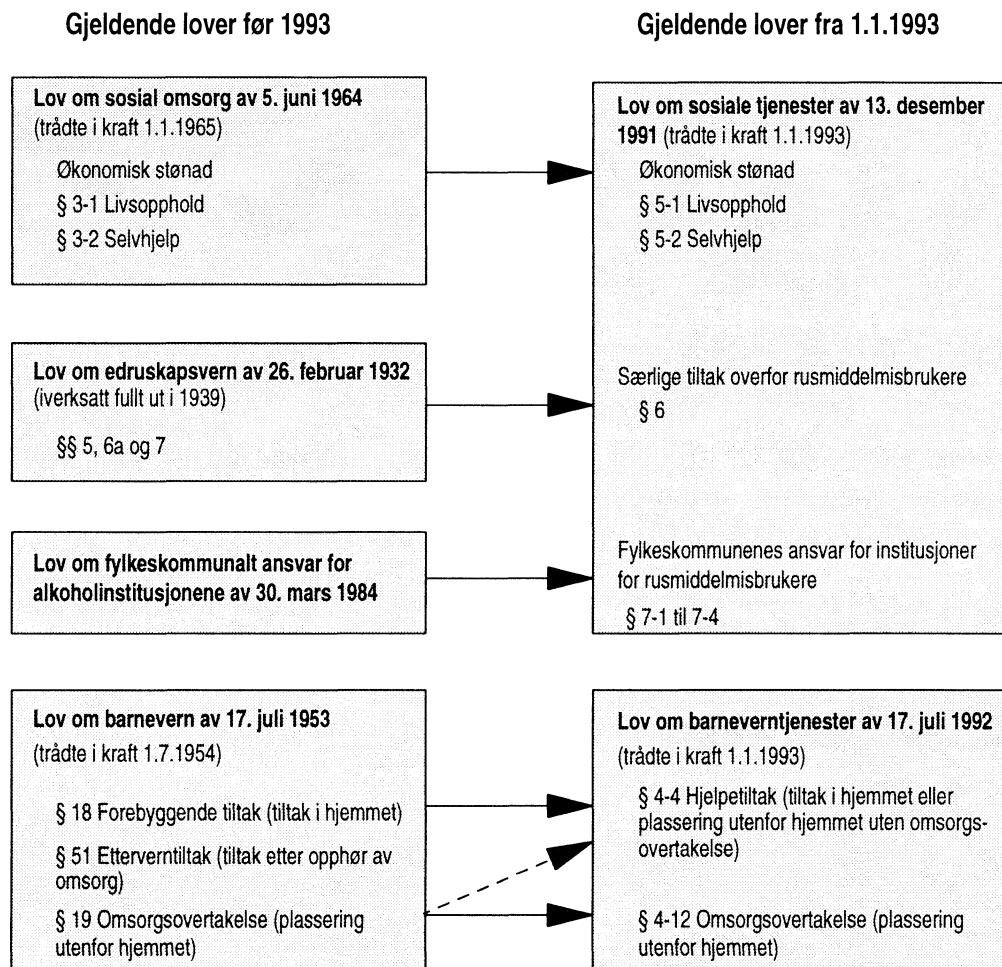
Figur 1.1. Sosiallover før lov om sosiale tjenester og lov om barneverntjenester



ning. Tiltakene i vergerådsloven kunne være advarsler, "passende revselse" hjemme eller på skolen, eller plassering utenfor hjemmet hos en "hæderlig" familie, i barnehjem, på tvangsskole eller skolehjem. I årene fra 1900 til barnevernloven av 1953 trådte i kraft var bestemmelsene om offentlig barnevern spredt i flere forskjellige lover: Vergerådsloven av 1896 hadde bestemmelser om tiltak til vern om barn som ble forsømt eller dårlig

behandlet eller som hadde begått lov-overtredelser. Forsorgsloven av 1900 hadde bestemmelser om barn som ikke kunne forsørges sammen med sine foreldre. Lov om tilsyn med pleiebarn av 1905 hadde bestemmelser om tilsyn med bortsatte barn. Lov om forsorg for barn av 1915 hadde bestemmelser om fosterbarn. Midlertidig lov av 1947 om tillegg til de to sistnevnte lovene hadde bestemmelser om offentlig godkjenning av barnehjem,

**Figur 1.2. Forbindelsen mellom tidligere og nye lover (trådte i kraft 1.1.1993)**



barnehager mv. og skoler som utdanner barnevernarbeidere. Lov om barnevern av 1953 samlet bestemmelser fra disse områdene i en lov. De kommunale verge-rådene ble erstattet av barnevernsnemn-der, som fikk et atskillig videre arbeids-område. Barnevernsnemnda skulle følge nøye med i de forhold barn og unge levde under, og stå for alle inngrep fra samfun-nets side i foreldrenes oppfostring, også bortsetting, og dessuten ha ansvar for

tilsyn med bortsatte barn og med alle barnevernsinstitusjoner. Barneverns-nemnda hadde også ansvar for etterver-net for ungdom som hadde vært bortsatt. Både sentralt og lokalt ble administrasjo-nen av barnevernet samordnet: Sosialde-partementet fikk ansvaret sentralt, mens det før hadde vært delt mellom Sosial-departementet og Kirke- og undervis-ningsdepartementet. Lokalt fikk barne-vernsnemnda ansvar for oppgaver som

tidligere hadde vært delt mellom verge-rådet, helserådet og forsorgsstyret.

### **1.5. Fra sosial omsorg til sosiale tjenester - konsekvenser for statistikken**

Da arbeidet med den nye sosialloven startet i 1980, var mandatet å komme med forslag til en samlet sosiallov, som skulle avløse lov om sosial omsorg, lov om barnevern og lov om edruskapsvern. Sosiallovutvalget skulle vurdere om det burde utformes særskilte regler for bestemte grupper, men ha som mål at det skulle være så få som mulig av slike særbestemmelser. Et samlet utkast til ny lov om sosiale tjenester, der også loven om alkoholistinstitusjoner av 1984 var innarbeidet, ble lagt fram i ot.prp. nr. 60 for 1988-1989 (Sosialdepartementet 1988-89). Etter regjeringsskiftet høsten 1989, ble proposisjonen trukket tilbake av regjeringen Syse. Ansvaret for barnevernet ble samtidig overført fra Sosialdepartementet til Barne- og familiedepartementet. Dette departementet fikk senere også ansvaret for barnevernloven. Etter regjeringsskiftet høsten 1990 besluttet regjeringen Brundtland å framlegge barnevernloven som en egen lov, som i stor utstrekning bygde på barneverndelen av sosiallovutvalgets forslag.

Fra 1. januar 1993 trådte både lov om sosiale tjenester og lov om barneverntjenester i kraft. De nye lovene inneholdt en rekke endringer i forhold til de tidligere lovene. De tiltakene som det ble utarbeidet statistikk over før 1993, har imidlertid stort sett tilsvarende bestemmelser og tiltak i de nye lovene. Selve lovendringen har derfor hatt relativt små konsekvenser for innhold og omfang av statistikken; det er snakk om små justeringer mellom statistikken for 1992 og 1993. Derimot skjedde det en statistikkomlegging fra 1991 til 1992, som vi

senere skal komme tilbake til. Dessuten ble det i forbindelse med den nasjonale utviklingsplanen for barnevernet fra 1991 satt inn store ressurser for å styrke barnevernet lokalt. Det ble satset mye på å hjelpe de såkalte "mappebarna", dvs. komme å jour med meldinger og undersøkelser som var blitt liggende ubehandlet, og få satt i gang tiltak for disse barna der det var nødvendig. Dette førte til en topp i aktiviteten i barneverntjenesten i 1992, allerede før den nye loven trådte i kraft, og samtidig med at statistikken ble lagt om.

## 2. Sosial- og barneverntjenesten i 1990-årene - Lover, organisering, virksomhetsområder

### 2.1. Lovgivningen

#### Lov om sosiale tjenester

Virksomheten i sosialtjenesten reguleres først og fremst av lov om sosiale tjenester. Det overordnede målet for virksomheten er nedfelt i § 1:

"Formålet med denne loven er

- a) å fremme økonomisk og sosial trygghet, å bedre levevilkårene for vanskeligstilte, å bidra til økt likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer
- b) å bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre."

Sosialtjenesten har visse generelle oppgaver som er omtalt i § 3. Sosialtjenesten skal søke å forbygge sosiale problem og legge forholdene til rette for å styrke sosialt fellesskap. Dette skal skje i samarbeid med andre deler av forvaltningen, bl.a. gjennom at sosialtjenesten deltar i den kommunale planleggingen. Sosialtjenesten skal videre medvirke til å skaffe boliger til dem som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, også boliger som er spesielt tilpasset eldre og funksjonshemmede. Sosialtjenesten skal også samarbeide med frivillige organisa-

sjoner, og den skal spre kunnskap om sosiale forhold og tjenester i kommunen og om skadevirkninger ved bruk av rusmidler.

Planlegging, etablering og drift av institusjoner og boliger med heldøgns omsorgstjenester kan også sies å høre til sosialtjenestens generelle oppgaver (§ 7). Fylkeskommunen har ansvaret for barnevernsinstitusjoner, fosterhjem og institusjoner for rusmiddelmisbrukere, mens kommunen har ansvar for boliger med heldøgns tjenester til eldre, funksjonshemmede og andre som har behov for det.

De mer individuelt rettede tiltakene i lov om sosiale tjenester er omtalt i § 4 (råd og veiledning, praktisk hjelp, avlastnings tiltak, støttekontakt, institusjonsplass og omsorgslønn), § 5 (økonomisk stønad) og § 6 (særlige tiltak overfor rusmiddelmisbrukere).

Langt på vei er den nye loven en samordning og videreføring av de lovene den avløste. Ved at flere tidligere lover ble samlet til én, har en søkt å oppnå å bygge ned særomsorg og sektorgrenser innen sosialtjenesten. Hensynet til rettssikkerheten er tillagt stor vekt, først og fremst gjennom utvidede krav til saksbehandlin-

**Figur 2.1. Sosialtjenestens hovedoppgaver etter lov om sosiale tjenester**

| Generelle oppgaver og tiltak                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Individrettede tiltak                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Kommune</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Avdekke og forebygge sosiale problemer (§ 3-1)</li> <li>- Delta i samfunnsplanlegging (§ 3-2)</li> <li>- Samarbeide med andre sektorer (§ 3-2) og med frivillige organisasjoner (§ 3-3)</li> <li>- Gi informasjon om sosiale forhold og tjenester (§ 3-5) og forebygge og motvirke rusmiddelproblemer (§ 3-4)</li> <li>- Skaffe boliger til vanskeligstilte (§ 3-4)</li> <li>- Etablere og drive boliger med heldøgns omsorgstjenester for eldre, funksjonshemmede og andre som har behov for det (§ 7-5)</li> <li>- Være tilgjengelig (§ 2-3, første ledd)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Råd og veiledning (§ 4-1)</li> <li>- Tjenester i hjemmet (§ 4-2, a-c), praktisk hjelp til syke, eldre og funksjonshemmede, avlastningstiltak og støttekontakt</li> <li>- Plass i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester (§ 4-2, d)</li> <li>- Omsorgslønn til personer med særlig tyngende omsorgsarbeid (§ 4-2, e)</li> <li>- Økonomisk sosialhjelp (§ 5)</li> <li>- Behandlingsopplegg for rusmiddelmisbrukere utenfor institusjon (§ 6-1)</li> </ul> |
| <b>Fylkeskommune</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Etablere og drive institusjoner for rusmiddelmisbrukere (§ 7-1)</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Departement/Fylkesmann</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Føre tilsyn med at loven blir brukt riktig og hensiktsmessig sørge for utdanningstilbud, informasjonsmateriell, råd og veiledning til kommunene mm. (§ 2-5)</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | <p>Fylkesmannen har sekretariat for den statlig oppnevnte Fylkesnemnda, som fatter vedtak i saker om institusjonsplassering/tilbakehold i institusjon for rusmiddelmisbrukere uten samtykke fra klienten (§§ 6-2 og 6-3)</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                    |

gen i avgjørelser om tjenester, klagemuligheter og regler for bruk av tvang i rusmiddelomsorgen. Kapitlene 8 og 9 om saksbehandlingen lovregulerer at tjenestetilbudet så langt som mulig skal utformes i samarbeid med søkeren. I forhold til den tidligere sosialomsorgsloven er adgangen til å stille vilkår for utbetaling av økonomisk stønad utvidet. Det kan nå kreves at den som mottar sosialhjelp, skal utføre passende arbeidsoppgaver i kommunen så lenge det blir gitt hjelp.

## **Lov om barneverntjenester**

I utkastet til ny sosiallov som ble lagt fram i 1985, var det også tatt inn bestemmelser om særlige tiltak for barn. Utviklingen og tendensen til å bygge ned sektorgrenser er motivert ut fra ønsket om en samlet og mer helhetlig styring. Lovforslaget fra 1985 tok derfor sikte på å integrere den daværende lov om barnevern i den nye sosialloven. Dette gikk man siden bort fra, ut fra et ønske om å bedre barns oppvekstvilkår, stykke barnevernet og sikre at barns interesser

**Figur 2.2. Barneverntjenestens hovedoppgaver etter lov om barneverntjenester**

| Generelle oppgaver og tiltak                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Individrettede tiltak                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Kommune</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Forebygge og avdekke omsorgssvikt og atferdsproblemer og sette inn tiltak slik at varige problemer kan unngås (§3-1)</li> <li>- Samarbeide med andre deler av forvaltningen (§3-2) og med frivillige organisasjoner (§ 3-3)</li> <li>- Delta i kommunal og fylkeskommunal planlegging (§ 3-2)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vurdere meldinger og foreta undersøkelser om barnet når det er rimelig grunn til å anta at det er behov for tiltak (§§ 4-2 og 4-3)</li> <li>- Sette i verk hjelpetiltak for barnet og familien, f.eks. støttekontakt, plass i barnehage eller avlastningstiltak (§ 4-4)</li> <li>- Overta omsorgen for barnet når hjelpetiltak ikke er tilstrekkelig (§ 4-12) og plassere det i fosterhjem, barnevernsinstitusjon eller behandlingsinstitusjon for funksjonshemmede barn (§ 4-14)</li> </ul> |
| <b>Fylkeskommune</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Etablere og drive barnevernsinstitusjoner, evt. med tilknyttede spesialtjenester for omsorg og behandling av barn (§ 5-1)</li> <li>- Rekruttere og formidle fosterhjem og ansvar for at fosterhjemmene får opplæring og veiledning (§ 2-2)</li> </ul>                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Departement/Fylkesmann</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Føre tilsyn med at loven blir brukt riktig og hensiktsmessig, sørge for utdanningstilbud, informasjonsmateriell, råd og veiledning til kommunene m.m. (§ 2-3) herunder tilsyn med fylkeskommunale institusjoner</li> </ul>                                                                | <p>Fylkesmannen har sekretariat for den statlig oppnevnte Fylkesnemnda, som fatter vedtak i saker om omsorgsovertakelse og plassering i fosterhjem eller institusjon (§ 4-12)</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |

ivaretas i sterkere grad. Ansvaret for barnevernet ble overført fra Sosialdepartementet til Barne- og familiedepartementet, og det ble utarbeidet en ny *lov om barneverntjenester*, som trådte i kraft fra 1. januar 1993.

Loven skal sikre at utsatte barn og unge som lever under skadelige forhold, får nødvendig hjelp til rett tid, og skal samtidig styrke barns og foreldres rettsikkerhet under de ulike fasene i saksbehandlingen.

Barnevernets generelle oppgaver er

- å forebygge og avdekke omsorgssvikt og atferdsproblemer
- å samarbeide med andre deler av forvaltningen for å sikre at barns interesser ivaretas
- å samarbeide med frivillige organisasjoner som arbeider med barn og unge

Ut fra dette skal barnevernet sette i verk de riktige tiltak for utsatte barn og unge. De individrettede tiltakene er omtalt i kapittel 4 i lov om barneverntjenester.

Det er to hovedtyper av tiltak: hjelpetil-tak i hjemmet for barnet og familien, f.eks. støttekontakt, plass i barnehage eller avlastningstiltak (§ 4-4), og vedtak om å overta omsorgen for barnet og plassere det utenfor hjemmet, i foster-hjem, barnevernsinstitusjon eller opp-lærings- eller behandlingsinstitusjon (§ 4-12). § 4-12 regulerer omsorgsover-takelse, selve plasseringsalternativene er hjemlet i andre paragrafer. Det nye i for-hold til den tidligere loven er at det er satt lovfestede frister for barneverntje-nestens gjennomgang av meldinger, gjennomføring av undersøkelser og iverksetting av tiltak. En annen viktig endring er at vedtaksmyndigheten i saker om omsorgsovertakelse er lagt til en uavhengig, statlig fylkesnemnd.

### **Tilgrensende lover**

**Lov om barn og foreldre** av 8. april 1981 har bestemmelser om foreldre-ansvaret og de forpliktelser det medfører: Foreldrene har blant annet plikt til å oppdra og forsørge barna og sørge for at de får utdanning etter evne. Loven har også bestemmelser om fastsetting av farskap når foreldrene ikke er gift, om samværsrett for barnet uavhengig av om det bor sammen med foreldrene og om forsørgelsesplikt.

Andre lover med betydning for barns situasjon er **vergemålsloven** av 22. april 1927 og **lov om barneombud** av 6. mars 1981. Vergemålsloven regulerer barns forhold til egne økonomiske midler. Barn er umyndige og kan ikke råde over egne økonomiske midler. Dersom barn ikke har foreldre som kan forvalte mid-lene for dem, skal det oppnevnes en verge. Lov om barneombud har bestem-melser om at det skal oppnevnes et barneombud, som skal fremme barns interesser overfor det offentlige og private, og følge med i utviklingen av

barns oppvekstvilkår. Ombudet skal blant annet ha fri adgang til alle offentlige og private institusjoner for barn.

**Lov om ansvar for tiltak for men-nesker med psykisk utviklingshem-ming** av 10. juni 1988 slår fast at kom-muner og fylkeskommuner har samme ansvar for mennesker med psykisk utvik-lingshemming som for befolkningen for øvrig. Fra 1. januar 1991 fikk kommu-nene ansvar for å gi alle med psykisk utviklingshemming, også de som tidligere var i Helsevernet for psykisk utviklings-hemmede (HVPU), generelle sosiale og helsemessige tiltak og tjenester, barne-hage, undervisning og bosted, avlast-nings- og støttetiltak, fritids- og aktivitets-tilbud mv. på lik linje med andre. Psykisk utviklingshemmede trenger mye hjelp og tilrettelegging for at sosialtjenestelovens formål om sosial trygghet og et selvsten-dig og meningsfylt liv skal kunne opp-fylles. Tilbakeføringen av mennesker med psykisk utviklingshemming fra de sent-rale insitusjonene til kommunene stiller derfor nye og store krav til sosialtjenesten i kommunene.

### **Lov om helsetjenesten i kommunene**

av 19. november 1982 regulerer sammen med sosialtjenestelovens §§ 4-2 til 4-4 de tiltak og tjenestetyper som i de fleste kommuner er organisert som pleie- (evt. rehabiliterings-) og omsorgstjenesten for eldre og funksjonshemmede.

**Lov om psykisk helsevern** av 28. april 1961 fikk fra 1.1.1993 en ny bestem-melse om at sosialtjenesten skal varsles i god tid når utskrivning fra psykiatrisk institusjon bør føre til tiltak fra sosialtje-nestens side. Også dette er en gruppe som kan ha stort behov for hjelp og tilrettelegging fra sosialtjenesten. Den økte satsingen på utskrivning fra institu-sjon og behandling utenfor institusjon



fører til at pasienter i det psykiske helsevernet i økende grad blir sosialtjenestens ansvar.

Det har lenge vært en tilsvarende utvikling i forhold til vanlige somatiske sykehus: Pasientene skrives ut så snart aktiv behandling er avsluttet, til pleie og rehabilitering i den kommunale pleie- og omsorgstjenesten. Også **lov om sykehus** av 13. juni 1969 fikk fra 1.1.1993 en tilføyelse om at sosialtjenesten skal varsles når det er behov for deres innsats etter utskrivningen.

Sosialtjenesten skal ifølge § 3 samarbeide med andre offentlige organer for å oppnå sine mål. For å bidra til dette er det tatt inn bestemmelser i en del lover for andre forvaltningsorganer om at de skal bistå sosialkontoret i klientsaker. Dette gjelder: **lov om tiltak for å fremme sysselsetting, lov om psykisk helsevern, folketrygdloven, grunnskoleloven, lov om sykehus, barnehageloven og loven om helsetjenesten i kommunene.**

Disse lovene og lovene for helsepersonell (fysioterapeuter, sykepleiere, psykologer, leger, tannleger og jordmødre) har fra 1.1.1993 fått bestemmelser om at personellet skal være oppmerksom på forhold som bør føre til tiltak fra sosialtjenestens side, og på eget initiativ gi sosialtjenesten opplysninger om slike forhold. Opplysningene kan imidlertid bare gis etter samtykke fra klienten.

## **2.2. Sosialtjenestens og barneverntjenestens organisering - Kommunenes, fylkeskommunenes og statens ansvar**

### **Sosialtjenesten**

Kommunene har ansvaret for å utføre de fleste oppgavene i sosialtjenesteloven. For å ivareta sosialtjenestens oppgaver skal

det i hver kommune være en sosialtjeneste, men kommunestyret som kommunens øverste folkevalgte organ står nå friere enn før med hensyn til hvordan tjenesten skal organiseres. Før lovendringene fra 1.1.1994 (ny kommunelov og endringer i sosialtjenesteloven) var det et *krav* i sosialtjenesteloven at kommunen skulle ha et helse- og sosialstyre og en helse- og sosialadministrasjon. Det er imidlertid fortsatt adgang til å opprette folkevalgte organer i sosialsektoren, og de helse- og sosialstyrene som er opprettet før 1.1.1994, fortsetter sin virksomhet inntil kommunestyret eventuelt bestemmer noe annet. Det er administrasjonssjefen i kommunen som skal ha all administrativ myndighet. Administrasjonssjefen kan delegere myndighet nedover i administrasjonen. Administrasjonssjefen er ansvarlig for at sosialtjenesteloven forvaltes på en forsvarlig måte. Dette forutsetter at kommunene sørger for å ansette personer med tilstrekkelig faglig kompetanse til å løse oppgavene som kommunen er pålagt gjennom sosialtjenesteloven.

Klagesaker og tvangssaker etter lov om sosiale tjenester skulle før 1.1.1994 legges fram for helse- og sosialstyret før de ble sendt over til henholdsvis fylkesmannen, som er klageinstans, eller fylkesnemnda, som er et domstolliknende statlig organ på fylkesnivå, spesielt opprettet for å behandle tvangssaker etter §§ 6-2 og 6-3 i sosialtjenesteloven (og barnevernssaker etter §§ 7-2 og 7-3 i lov om barneverntjenester). Fra og med 1.1.1994 kan kommunestyret bestemme at klagesaker skal gå direkte fra administrasjonen til fylkesmannen. Dette vil bli gjennomført i alle kommuner, etter en overgangsperiode mens helse- og sosialstyrer fungerer etter "gamle" regler.

Kommunene har også ansvaret for planlegging, etablering og drift av boliger med heldøgns tjenester for dem som har behov for det på grunn av alder, funksjonshemming eller av andre årsaker.

*Fylkeskommunene* har ansvaret for etablering og drift av institusjoner med tilknyttede spesialisttjenester for omsorg for og behandling av rusmiddelmisbrukere. Fylkeskommunene skal utarbeide en plan for løsningen av disse oppgavene, som også kan inkludere private og kommunale institusjoner. Fylkeskommunene skal samarbeide for å utjevne de geografiske ulikhetene i tilbudet av tjenester (sosialtjenestelovens §§ 7-1 til 7-4).

*Staten*, det vil si Sosial- og helsedepartementet, har først og fremst ansvaret for å føre tilsyn med at loven og forskriftene blir brukt på riktig måte, for å vurdere erfaringene med loven og for at nødvendige endringer i regelverket blir gjennomført. Staten har videre ansvar for at det blir satt i gang forskning som kan få betydning for løsning av oppgaver etter loven, for at det finnes utdanningstilbud for personalet og for at det blir utarbeidet informasjonsmaterieell som sosialtjenesten kan bruke. I hvert fylke skal det være en fylkesnemnd som skal behandle tvangsaker etter §§ 6-2 og 6-3 i lov om sosiale tjenester. Fylkesnemndene skal ledes av en juridisk sakkyndig og skal ha både sakkyndige og vanlige medlemmer.

Departementet kan kreve at kommunale og fylkeskommunale organer gir opplysninger og meldinger som er nødvendig for at de skal kunne føre tilsyn med tjenestene. Fylkesmannen, som er statens lokale representant, har plikt til å gi råd og veiledning og føre tilsyn med at sosialtjenesten i kommuner og fylkeskommuner utfører de oppgavene som lov om sosiale tjenester pålegger dem. Fylkes-

mannen skal også føre tilsyn med alle institusjoner for rusmiddelmisbrukere og boliger med heldøgns omsorgstjenester etter sosialtjenestelovens § 7-9.

### **Barneverntjenesten**

*Kommunene* har ansvaret for å utføre de fleste oppgavene i lov om barneverntjenester. Lov om barneverntjenester sier at det skal være en administrasjon med en leder som har ansvar for oppgavene etter loven, men sier ikke hvilken etat som skal ha dette ansvaret. De fleste kommuner har hittil valgt å legge barneverntjenestens oppgaver til sosialkontoret, men det finnes eksempler på andre modeller. Kommunestyret kan beslutte at kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester skal legges til et folkevalgt organ.

Saker om omsorgsovertakelse skal forberedes av kommunen og legges fram for fylkesnemnda. Det er opp til kommunene selv om de vil bestemme at saker om omsorgsovertakelse skal legges fram for et folkevalgt organ før lovbestemt behandling i fylkesnemndene.

*Fylkeskommunene* har ansvar for planlegging, etablering og drift av barnevernsinstitusjoner. Fylkeskommunene skal på samme måte som for rusmiddelinstitutionene utarbeide en plan for løsningen av disse oppgavene, som også kan inkludere private og kommunale institusjoner. Fylkeskommunene skal samarbeide for å utjevne de geografiske ulikhetene i tilbudet av tjenester (lov om barneverntjenester §§ 5-1 til 5-10). Fylkeskommunene skal også bistå kommunene med plassering av barn utenfor hjemmet, og rekruttere, formidle og veilede fosterhjem.

*Staten*, det vil si Barne- og familiedepartementet, har de samme oppgavene i

forhold til lov om barneverntjenester som Sosial- og helsedepartementet har i forhold til lov om sosiale tjenester: ansvaret for å føre tilsyn med at lovene og forskriftene blir brukt på riktig måte, for å vurdere erfaringene med lovene og for at nødvendige endringer i regelverket blir gjennomført. Staten har videre ansvar for at det blir satt i gang forskning som kan få betydning for løsning av oppgaver etter lovene, for at det finnes utdannings-tilbud for personalet og for at det blir utarbeidet informasjonsmateriell som barneverntjenesten kan bruke. I hvert fylke skal det som nevnt være en fylkesnemnd som skal behandle saker om å overta omsorgen for barn og en del andre saker etter lov om barneverntjenester.

Departementet kan kreve at kommunale og fylkeskommunale organer gir opplysninger og meldinger som er nødvendige for at de skal kunne føre tilsyn med tjenestene. Fylkesmannen, som er statens lokale representant, har plikt til å gi råd og veiledning til kommunene og føre tilsyn med at barneverntjenesten i kommuner og fylkeskommuner utfører de oppgavene som lov om barneverntjenester pålegger dem.

### **2.3. Sosialtjenestens og barneverntjenestens virksomhetsområder**

#### **Sosialtjenesten**

##### **Generelle tiltak**

Sosialtjenestens generelle oppgaver er avledet av sosialtjenestelovens formål om å forebygge sosiale problemer, og retter seg mot lokalsamfunnet eller vanskeligstilte grupper eller områder i lokalsamfunnet. Lovens kapittel 3 om tjenestens generelle oppgaver nevner en del felt der sosialtjenesten har et ansvar og et mål å arbeide mot, men sier lite om hva som skal gjøres og hvordan oppgavene skal løses, eller hvilke konkrete tiltak som skal

iverksettes. Det understrekes at sosialtjenesten skal søke å nå disse målene gjennom samarbeid med og påvirkning av andre deler av forvaltningen og frivillige organisasjoner. At loven er såpass generell bidrar til at den ikke så fort blir uaktuell. De generelle retningslinjene gjør at det blir vanskelig å måle innsatsen som er gjort, derfor finnes det hittil ikke statistikk over denne delen av sosialtjenestens virksomhet.

*I den generelle forebyggende virksomheten er det særlig viktig for sosialtjenesten å skaffe seg kunnskaper om levekårene for folk i kommunen, og spesielt om kårerne til vanskeligstilte grupper. I merknadene til loven (Sosialdepartementet 1992 og Sosial- og helsedepartementet 1994) nevnes det at det ikke alltid er tilstrekkelig med kunnskaper om problemene til dem som oppsøker tjenesten. Oppsøkende virksomhet kan være en hensiktsmessig metode for å kartlegge sosiale problemer og få kunnskap som kan brukes i den sosiale planleggingen. Oppsøkende virksomhet i forhold til f.eks. skoler og ungdomsforeninger blir også anbefalt for å spre informasjon om skadevirkningene ved misbruk av rusmidler. Utekontakt med barn og ungdom er også en form for oppsøkende virksomhet som anbefales for å komme i kontakt med barn og ungdom som står i fare for å utvikle misbruk. Et annet virkemiddel til å forebygge rusmiddelmisbruk kan være etablering av *rusfrie fritidsklubber, aktivitetssentre* el. Sosialtjenesteloven gir også sosialtjenesten ansvar for at det blir satt i verk *velferds- og aktivitetstiltak for barn, eldre og funksjonshemmede* og andre som har behov for det.*

*Samarbeidet med andre deler av forvaltningen har to hovedhensikter. For det første har sosialtjenesten plikt til å samarbeide med andre sektorer for å sikre*

*at sosiale hensyn blir ivaretatt, både mht. generelle oppgaver og i enkeltsaker. For å oppnå at sosiale hensyn blir ivaretatt, skal sosialtjenesten delta aktivt i samfunnsplanleggingen. Sosialtjenesten skal gi uttalelser og råd til andre instanser, delta under høringsbehandling av planforslag og i ulike arbeidsgrupper under planleggingen. Sosialtjenesten skal også samarbeide med kommunehelsetjenesten, arbeidskraftmyndighetene og barneverntjenesten for å tilrettelegge gode tiltak overfor barn og unge, rusmiddelmisbrukere og ulike grupper av funksjonshemmede.*

For det andre har sosialtjenesten et ansvar for å klarlegge hvilken instans som har ansvaret for enkeltpersoner eller grupper som får mangelfull hjelp på grunn av uklare ansvarsforhold mellom etatene. Når dette er klargjort, skal sosialtjenesten forsøke å påvirke den aktuelle etaten til å gi nødvendig hjelp, men har ikke plikt til å overta ansvar som hviler på andre sektorer.

Lov om sosiale tjenester sier at sosialtjenesten bør samarbeide med frivillige organisasjoner, både brukerorganisasjoner og organisasjoner som arbeider med de samme oppgavene som sosialtjenesten. Et eksempel på slikt samarbeid er forsøkene med frivillighetssentraler. Disse skal formidle kontakt mellom dem som trenger hjelp og dem som vil yte en frivillig innsats i nærmiljøet.

Sosialtjenesten har ansvar etter § 3-4 for å medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte. I utgangspunktet skal samme etat betjene alle boligsøkere i kommunen, også dem som ikke selv kan skaffe seg en hensiktsmessig bolig av økonomiske eller andre grunner. Sosialtjenesten har ansvar for å ta initiativ overfor boligetaten eller tilsvarende kommunale myndigheter, og gjøre dem kjent med behovene til perso-

ner som ikke på egen hånd kan skaffe seg bolig.

Beslektet med dette, men mer vidtgående, er kommunens ansvar for planlegging, etablering og drift av boliger med heldøgns omsorgstjenester til dem som har behov for det på grunn av alder, funksjonshemming m.m. (§ 7-5).

Sosialtjenesten har også et lovfestet ansvar for å spre kunnskaper om sosiale forhold og sosiale tjenester i kommunen. Informasjon både til samarbeidende etater og direkte til befolkningen er viktig for at de som har behov for hjelp skal få kjennskap til hvilke tjenester og tiltak som finnes.

En generell oppgave som kan virke selv sagt er at sosialadministrasjonen skal være tilgjengelig i vanlig kontortid fem dager i uken. Dette er viktig for at sosialadministrasjonen skal kunne fungere som et sikkerhetsnett for dem som trenger hjelp, råd og veiledning, og som ikke har andre steder å henvende seg. Denne plikten går fram av merknadene til sosialtjenestelovens § 2-3 (Sosialdepartementet, 1992). Det er opp til kommunene selv å avgjøre om det er behov for ulike former for sosial vakttjeneste utover dette.

### **Individrettede tiltak**

De individrettede tiltakene er gitt i § 4 om sosiale tjenester, § 5 om økonomisk stønad og § 6 om særlige tiltak overfor rusmiddelmisbrukere. De individrettede tiltakene har som mål å forebygge sosiale problemer gjennom råd og veiledning, og å løse eller avhjelpe problemer med økonomi, bolig og dagliglivets aktiviteter for dem som har vanskelig for å mestre dette på egen hånd. Hjelpen skal gis på en slik måte at den oppfyller lovens formål om at den enkelte skal ha "mulighet til å leve og bo selvstendig og til å ha

en aktiv og meningsfylt tilværelse" (§ 1-1.b). Sosialtjenesten har også plikt til, så langt som mulig, å utforme tjenestetilbudet i samarbeid med den enkelte klient (§ 8-4). Hvis sosialtjenesten velger en hjelpeform som kan sies å være "åpenbart urimelig" i forhold til intensjonen med loven og kommunens ressurser, kan vedtaket påklages til fylkesmannen, som kan omgjøre vedtaket.

Bestemmelsen om *opplysning, råd og veiledning* i § 4-1 den nye sosialtjenesteloven er mer omfattende enn i tidligere lover, fordi siktemålet ikke bare er å løse problemer, men også å hindre at problemer oppstår. Opplysning, råd og veiledning omfatter alt fra rutinemessig henvisning til andre instanser til personlig rådgivning, veiledning og familiebehandling.

Denne spredningen fra korte opplysninger gitt over telefon til arbeidskrevende og langvarig familiebehandling gjør det vanskelig å lage meningsfylt statistikk over f.eks. hvor mange som mottar slike tjenester. Til nå er det derfor ikke utarbeidet statistikk over denne delen av sosialtjenestens virksomhet.

I § 4-2 er det slått fast hva de *sosiale tjenestene* i kommunen skal omfatte:

a) *Praktisk bistand og opplæring*. "Praktisk bistand" er en samlebetegnelse på hjemmehjelps- og husmorvikartjenester og annen hjelpevirksomhet for eldre, funksjonshemmede og andre personer. Formålet er å yte hjelp til alle dagliglivets praktiske gjøremål i hjemmet, f.eks. innkjøp, snømåking, vedhugging m.m. "Opplæring" betyr opplæring i dagliglivets gjøremål. Formålet er å gjøre den enkelte mest mulig selvhjulpent i dagliglivet.

b) *Avlastningstiltak*. Retten til avlastning gjelder alle som har særlig tyngende omsorgsarbeid. Den kan også gjelde når det er foreldrene som er syke eller funksjonshemmede, for å opprettholde deres evne til å fortsette omsorgen for barna. Avlastning kan gis både i og utenfor hjemmet. Formålet med avlastningen er å opprettholde gode familierelasjoner, bevare sosiale nettverk og å hindre utmatting hos den som gir omsorg.

c) *Støttekontakter* er et tiltak som nyttes overfor flere brukergrupper - barn, unge og voksne med psykiske problemer, yngre og eldre funksjonshemmede, familier med sammensatte problemer og rusmiddelmissbrukere. Formålet er å hjelpe den enkelte til en meningsfylt fritid. Oppgaven innebærer sosialt samvær og å følge brukeren til ulike fritidsaktiviteter.

d) *Plass i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester*. Sosialtjenesten har ansvar for å søke om plass i fylkeskommunale institusjoner innen rusmiddelomsorgen for dem som trenger det. Sosialtjenesten har ansvar for å ha plasser i kommunale boliger med heldøgns omsorgstjeneste. "Boliger med heldøgns omsorgstjenester" er definert i forskrift av 4. desember 1992. Begrepet omfatter aldershjem, privat forpleining og boliger der det bor omsorgstrengende barn og unge under 18 år utenfor foreldrehjemmet.

e) *Lønn til personer med særlig tyngende omsorgsarbeid*. Mye av omsorgsarbeidet overfor eldre og funksjonshemmede utføres av private som verken har omsorgs- eller forsørgelsesplikt. Dette er verdifullt både for sosialtjenesten og for den enkelte som uten

denne hjelpen ikke ville kunne fortsette å bo i sitt eget hjem. Omsorgslønn er en kompensasjon for innsatsen, slik at omsorgsyteren ikke får økonomiske problemer på grunn av inntektssvikt. Pårørende som tar på seg tungt omsorgsarbeid, kan få lønn som hjemmehjelpere.

Det er blitt utarbeidet statistikk som viser hvor mange som mottar hjemmehjelp og husmorvikartjenester og hvor mye hjelp de får, hvor mange som har plass i aldershjem og hvor mange som har omsorgslønn. Det finnes derimot ikke noen samlet statistikk over hvor mange som får avlastningstiltak eller har støttekontakt.

I § 5-1 slås det fast at "de som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på *økonomisk stønad*". Den økonomiske sosialhjelpen skal være et siste sikkerhetsnett for dem som har vanskeligheter med å forsørge seg selv. Formålet er å sikre alle økonomisk trygghet. Men hjelpen skal bare gis når det ikke er mulig å skaffe søkeren arbeid eller inntekter gjennom andre rettigheter som kan gjøres gjeldende, f.eks. ulike trygdeordninger. Hjelpen skal også være midlertidig og ta sikte på å gjøre søkeren selvhjulp.

Tildeling og utmåling av økonomisk stønad skal skje etter individuell behovsprøving på grunnlag av søkerens og familiens økonomiske, sosiale og helsemessige situasjon. Kommunale normer for livsopphold skal bare være veiledende.

Det kan også ytes stønad i visse tilfelle selv om søkeren ikke er ute av stand til å sørge for sitt livsopphold, f.eks. for å stimulere visse tiltak eller komme i gang med en bestemt virksomhet (§ 5-2).

Det blir hvert år utarbeidet statistikk både over mottakere av økonomisk stønad og omfanget av stønaden.

### **Særskilte tiltak for rusmiddel-misbrukere**

Særlige tiltak overfor rusmiddelmisbrukere er av to typer. Den første er hjelpetiltak (§ 6-1), som dels er de samme som de vanlige sosialtjenestene og gis med hjemmel i §§ 4-1 og 4-2, og som dels er individuelle behandlingsopplegg, som også kan omfatte plass i egnet behandlingssinstitusjon etter samtykke fra misbrukeren. Den andre typen er tvangstiltak etter § 6-2, der misbrukeren kan plasseres eller tilbakeholdes i institusjon i opp til tre måneder. Tvangstiltak kan brukes når misbrukeren "utsetter sin fysiske eller psykiske helse for fare ved omfattende og vedvarende misbruk, og ... hjelpetiltak etter § 6-1 ikke er tilstrekkelig". Tvangstiltak skal vedtas av fylkesnemnda.

Fra 1986 til og med 1991 ble det utarbeidet statistikk over rusmiddelmisbrukere som sosialtjenesten satte i verk tiltak for etter lov om edruskapsvern. Statistikken var imidlertid lite tilfredsstillende, fordi de fleste rusmiddelmisbrukere som sosialtjenesten kom i kontakt med, trolig fikk hjelp etter lov om sosial omsorg. Statistikken over edruskapsvernets tiltak fanget hovedsakelig opp de som sosialkontoret fikk plassert i institusjoner for rusmiddelmisbrukere. Heller ikke denne delen av statistikken var imidlertid tilfredsstillende, fordi institusjonene også tok inn mange klienter gjennom andre kanaler enn sosialkontorene. Også den nye sosialtjenesteloven tar sikte på å hjelpe rusmiddelmisbrukere på lik linje med andre som har problemer med å mestre sin livssituasjon. Siden det ikke er mulig å få fram hvor mange rusmiddelmisbrukere som får hjelp av sosialtjenesten, har en fra 1992 valgt å sløyfe spesiell

innsamling av statistikk over tiltak for denne gruppen. Imidlertid har Statistisk sentralbyrå fra 1989 en statistikk over institusjonene for rusmiddelmisbrukere, og Rusmiddeldirektoratet har tilsvarende statistikk tilbake til 1965.

### **Barneverntjenesten** **Generelle oppgaver**

Barneverntjenestens generelle oppgaver er avgrenset til barn og unge. Etter lov om barneverntjenesters § 3 skal barneverntjenesten drive forebyggende arbeid gjennom å følge med i de forhold som barn lever under, og finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer, helst tiltak som kan settes inn tidlig, slik at varige problem unngås. For å få til dette skal barneverntjenesten *samarbeide med andre sektorer og med frivillige organisasjoner*.

### **Individrettede tiltak**

De individrettede barneverntiltakene er av to hovedtyper; hjelpetiltak og omsorgsovertakelse. Uansett type tiltak er det hensynet til barnets beste som skal tillegges avgjørende vekt. Når barneverntjenesten får melding om at et barn kan være i en utsatt situasjon, har tjenesten plikt til å gjennomgå meldingen og vurdere om den må følges opp med undersøkelser. I den nye lov om barneverntjenester er det gitt konkrete frister for hvor lang tid barneverntjenesten kan bruke for å gjennomgå en melding som kommer inn (innen en uke) og for å foreta undersøkelser dersom det er grunnlag for å anta at barnet lever under skadelige forhold (snarest, men senest innen tre måneder, eller i særlige tilfelle seks måneder). Frist for iverksettelse av vedtak om tiltak er seks uker. Disse fristene er noe nytt i forhold til tidligere lovgivning, og de er blitt tett fulgt opp av Barne- og familiedepartementet. De er en forsikring mot at barnevernssaker bare blir lagt til

side uten at det er foretatt noen vurdering.

*Hjelpetiltakene* (§ 4-4) kan i tillegg til råd og veiledning, være støttekontakt, avlastning eller plass i barnehage; hjemmet kan settes under tilsyn eller ytes økonomisk stønad. Foreldrene kan pålegges av fylkesnemnda å ta imot barnehageplass eller andre hjelpetiltak dersom barnets situasjon er så vanskelig at det kunne vært grunnlag for å overta omsorgen for barnet. Plassering i fosterhjem eller institusjon kan også brukes som et hjelpetiltak, dvs. uten at barneverntjenesten overtar omsorgen for barnet, når foreldrene for en kortere periode ikke er i stand til å gi barnet forsvarlig omsorg (§ 4-4 5. ledd).

Ved *omsorgsovertakelse* overtar barneverntjenesten ansvaret for omsorgen for barnet. Den daglige omsorgen blir da ivarettatt av fosterhjem, barnehjem eller behandlingsinstitusjon avhengig av hvor barnet blir plassert. Forutsetningen for å overta omsorgen (§ 4-12) er:

- at det er alvorlige mangler ved den daglige omsorgen barnet får, eller
- at foreldrene ikke sørger for at et sykt eller funksjonshemmet barn får dekket sitt behov for behandling eller opplæring, eller
- at barnet blir mishandlet eller utsatt for overgrep, eller
- at det er sannsynlig at barnets helse eller utvikling kan ta alvorlig skade fordi foreldrene ikke er i stand til å ta ansvar for barnet, og at hjelpetiltak ikke anses tilstrekkelig for å skape tilfredsstillende forhold for barnet.

Når fylkesnemnda har vedtatt å overta omsorgen for et barn, kan den også vedta at foreldreansvaret i sin helhet skal fratas foreldrene (§ 4-20, jf. 4-1). Ny verge for barnet må da oppnevnes umiddelbart.

Når det er fattet vedtak om fratakelse av foreldreansvaret kan fylkesnemnda gi samtykke til adopsjon i foreldrenes sted. Samtykke kan gis dersom

- a) det må regnes som sannsynlig at foreldrene varig ikke vil kunne gi barnet forsvarlig omsorg eller barnet har fått slik tilknytning til mennesker og miljø der det er at det etter en samlet vurdering kan føre til alvorlige problemer for barnet om det blir flyttet og
- b) adopsjon vil være til barnets beste og
- c) adoptivsøkerne har vært fosterforeldre for barnet og vist seg skikket til å oppdra det som sitt eget (§ 4-20).

Hvert år blir det utarbeidet statistikk over alle barn som får hjelpetiltak eller omsorg fra barnevernet. Siden 1992 har statistikken også omfattet alle barn som barnevernet mottar meldinger om, resultatet av gjennomgangen av meldingen og utfallet av en eventuell undersøkelse.



### 3. Ressursinnsatsen

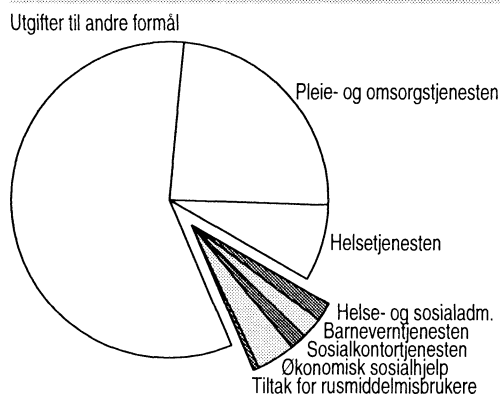
#### 3.1. Kommunenes utgifter

Av kommunenes totale utgifter på 108 milliarder kroner i 1994 gikk 9,2 milliarder, eller 8,4 prosent, til sosialkontor- og barneverntjenesten (upublisererte tall fra kommuneregnskapet).

De ressursene som kommunene setter inn i sosialkontor- og barneverntjenesten går dels direkte til mottakerne i form av økonomisk sosialhjelp og andre former for kontantstøtte, og dels til å dekke lønns- og driftsutgifter til å drive de ulike tjenestene. Økonomisk stønad etter lov om barneverntjenester og i form av omsorgslønn lar seg ikke skille ut i statistikken over kommuneregnskapene, men økonomisk sosialhjelp utgjorde i 1994 nær 4,3 milliarder kroner<sup>1</sup>, eller 46 prosent av utgiftene til sosialkontor- og barneverntjenestene. I forhold til kommunenes totale driftsutgifter utgjorde sosialhjelpen knapt 4 prosent.

Kommunenes utgifter til drift av sosialkontor- og barneverntjenesten utenom sosialhjelp var i 1994 ca. 4,9 milliarder kroner, eller 54 prosent av utgiftene til

**Figur 3.1. Kommunenes utgifter til sosialkontor- og barneverntjenester i forhold til andre utgifter. Prosent. 1994**



Kilde: Kommuneregnskapsstatistikk, Statistisk sentralbyrå

sosialkontor- og barneverntjeneste og sosialstønad. I forhold til kommunenes totale driftsutgifter utgjorde sosialkontor- og barneverntjenesten 4,5 prosent.

De felles utgiftene til helse- og sosialadministrasjon (underkapittel 1.300 i kommuneregnskapsforskriften) lar seg

<sup>1</sup> Underkapitlet Økonomisk sosialhjelp i kommuneregnskapet omfatter en del andre utgifter enn det som går som direkte til stønader til klientene. Beløpet er derfor større enn det som framkommer i statistikken over mottakere av økonomisk stønad, jf. kapittel 4.

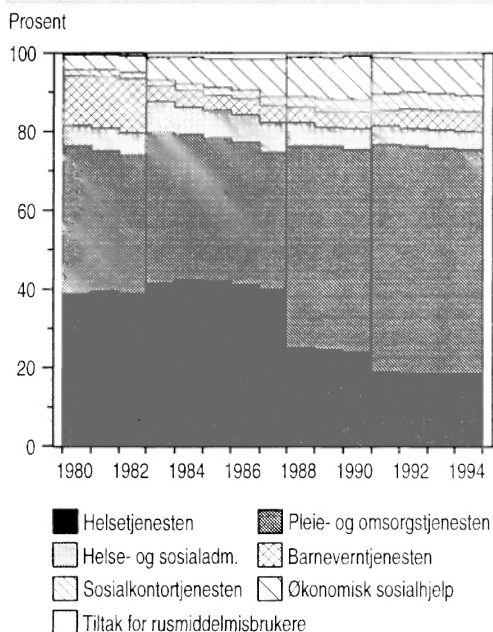
vanskelig fordele mellom helse- og sosialtjeneste. Noen av disse ressursene går til sosialtjenesten. Utgiftene til dette underkapitlet totalt utgjør vel 2 milliarder kroner, som tilsvarer snaut 2 prosent av kommunenes totale utgifter i 1994.

I perioden 1980 til 1994 har det skjedd omfattende endringer i ansvarsfordelingen mellom staten, kommunene og fylkeskommunene. Ansvaret for institusjoner for rusmiddelmisbrukere ble overført fra staten til fylkeskommunene fra 1985, og ansvaret for sykehjemmene ble overført til kommunene fra 1988. Det har også vært endringer i forskriftene for regnskapsføring i kommunene. Nye forskrifter fra 1991 slo sammen det som tidligere var helsekapitlet og sosialkapitlet til ett kapittel. Før 1983 var det umulig å skille mellom utgifter til barnehager og barnevern. Det er derfor vanskelig å gi et godt bilde av hvordan utgiftene på dette området har utviklet seg i hele perioden.

Innnenfor hver av de fire periodene der tallene er sammenliknbare, ser det ut til at forholdet mellom de ulike delene av helse-, sosial- og pleie- og omsorgstjenesten har holdt seg nokså konstant, bortsett fra utgiftene til økonomisk sosialhjelp. Utgiftene til sosialhjelp økte sin andel av de samlede utgiftene til kapittel 1.3 både i periodene 1980-1982, 1983-1987 og 1988-1990, mens den gikk litt ned i perioden 1991-1994. Utgiftene til pleie- og omsorgstjenester økte naturlig nok sin andel av de totale utgiftene i kommunene i og med at sykehjemmene ble overført til kommunene i 1988. Barneverntjenestens andel av totalutgiftene har økt i perioden 1991-1994, og det har også vært økning i andelen av utgiftene som har gått til tiltak for rusmiddelmisbrukere.

En uendret andel betyr imidlertid et stykke av en stadig voksende kake: I løpende kroner har utgiftene til helse-,

**Figur 3.2. Kommunenes utgifter til helse-, sosial- og pleie- og omsorgstjenester. Prosent. 1980-1994<sup>1</sup>**



<sup>1</sup> I årene 1980-1982 er utgiftene til barnehager inkludert i barnevernsutgiftene. For senere år er utgiftene til barnehager holdt utenom. Fra og med 1988 overtok kommunene ansvaret for driften av sykehjem fra fylkeskommunene. Utgiftene er inkludert under helsetjeneste. Nye regnskapsforskrifter fra 1991. Blant annet er både sykehjem og aldershjem regnet under pleie- og omsorgstjeneste.

Kilde: Kommuneregnskapsstatistikk, Statistisk sentralbyrå

sosial- og pleie- og omsorgstjenester økt fra 10 milliarder i 1980 til nær 46 milliarder i 1994, dvs. de er mer enn fire ganger så store. Regnet i 1994-kroner har utgiftene økt fra 23 milliarder i 1980 til 46 milliarder i 1994, eller en økning på 100 prosent.

### 3.2. Fylkeskommunenes utgifter

Fylkeskommunene har ansvaret for helseinstitusjoner og spesialisthelsetjeneste. Dette er store oppgaver som utgjør en dominerende del av fylkeskommunenes utgifter til helse-, sosial- og pleie- og

omsorgstjenester. I tillegg har fylkeskommunene ansvar for fosterhjem og for etablering og drift av institusjoner både i barnevern og i omsorgen for rusmiddel-misbrukere, selv om kommunene dekker mye av utgiftene til opphold i slike institusjoner.

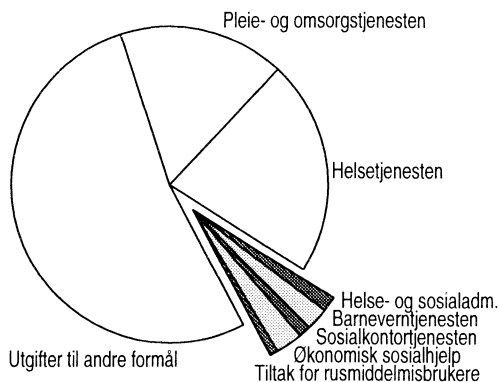
Av fylkeskommunenes totale utgifter i 1994 på 47,2 milliarder gikk 1,5 milliarder, eller vel 3 prosent, til sosialkontor- og barneverntjenesten. I tillegg kostet felles helse- og sosialadministrasjon 0,3 milliarder.

Beskrivelse av utgiftsutviklingen over tid i fylkeskommunene er problematisk på samme måte som for kommunenes utgifter. I perioden fra 1988 til 1993 har imidlertid både barnevernet og tiltakene for rusmiddel-misbrukere økt sin andel av den fylkeskommunale "helse- og sosialkaka", selv om andelene er beskjedne i forhold til helseutgiftenes andel. I 1988 gikk 1,6 prosent av de fylkeskommunale utgiftene til barnevern og en litt større andel, 1,7 prosent til tiltak for rusmiddel-misbrukere. Seks år senere, i 1994, var de tilsvarende andelene henholdsvis 3,4 og 2 prosent. Økningen har altså vært størst for barnevernet.

I løpende kroner har fylkeskommunenes utgifter til barnevern økt fra 71 millioner i 1980 til 931 millioner i 1994, det vil si de er blitt mer enn 13 ganger større. I faste 1994-kroner har barnevernutgiftene i fylkeskommunene økt fra 163 til 931 millioner i perioden 1980-1994. Tar vi hensyn til prisstigningen i perioden, er utgiftene til barnevern i fylkeskommunene blitt nesten 6 ganger så store.

Utgiftene til tiltak for rusmiddel-misbrukere har hatt en litt annen utvikling. Før 1985 var det staten som hadde ansvar for institusjoner for rusmiddel-misbrukere. I

**Figur 3.3. Kommunenes og fylkeskommunenes utgifter til sosialkontor- og barneverntjenester i forhold til andre utgifter. Prosent. 1994**



Kilde: Kommuneregnskapsstatistikk, Statistisk sentralbyrå

årene 1980-1984 lå fylkeskommunenes utgifter på dette området svært lavt. I løpende kroner var utgiftene i disse årene 10-15 millioner kroner pr. år. I perioden fra 1985 til 1994 økte utgiftene i løpende kroner fra 273 til 553 millioner kroner, eller en økning på over 100 prosent. I samme periode økte fylkeskommunenes utgifter til barnevern fra 163 til 931 millioner, eller med 480 prosent.

Til sammen brukte kommuner og fylkeskommuner 154 milliarder i 1994. Nær halvparten av dette (47 prosent) gikk til utgifter under kapittel 1.3: helse-, sosial- og pleie- og omsorgstjenester. Utgiftene til sosialkontor- og barneverntjenesten utgjorde til sammen om lag 10,5 milliarder. Dette tilsvarer knapt 7 prosent av kommunenes og fylkeskommunenes totale utgifter i 1994.

### 3.3. Personellressursene

Personalet er den viktigste innsatsfaktoren i helse-, sosial- og pleie- og omsorgstjenesten. Bygninger, inventar og

**Statistikkgrunnlaget**

Tallene som ligger til grunn for figurene 3.1 - 3.3 er hentet fra Statistisk sentralbyrås kommuneregnskapsstatistikk, som omfatter alle kommuner og fylkeskommuner. Forskriftene for disse regnskapene er gitt av Kommunal- og arbeidsdepartementet i 1990. Forskriftene har bestemmelser om obligatorisk *formålsgruppering*, som gjør det mulig å fordele utgiftene etter om de har gått til undervisning, helse, kultur eller andre formål, og *artsgruppering*, som tillater gruppering etter om pengene har gått til lønn, utstyr, vedlikehold eller andre driftsutgifter.

Kommunene har utgifter til tjenester som de mottar fra fylkeskommunene og omvendt. I figur 3.3 og kommentaren til den er slike overføringer mellom kommuner og fylkeskommuner holdt utenfor. Den gir derfor et nettotall for kommunesektorens utgifter.

Tallene som ligger til grunn for figurene 3.4 - 3.6 er fra årsmeldingsskjema som Statistisk sentralbyrå henter inn fra sosialtjenesten i kommunene, og fra årlig statistikk innhentet fra barnevernsinstitusjoner og institusjoner for rusmiddelmissbrukere.

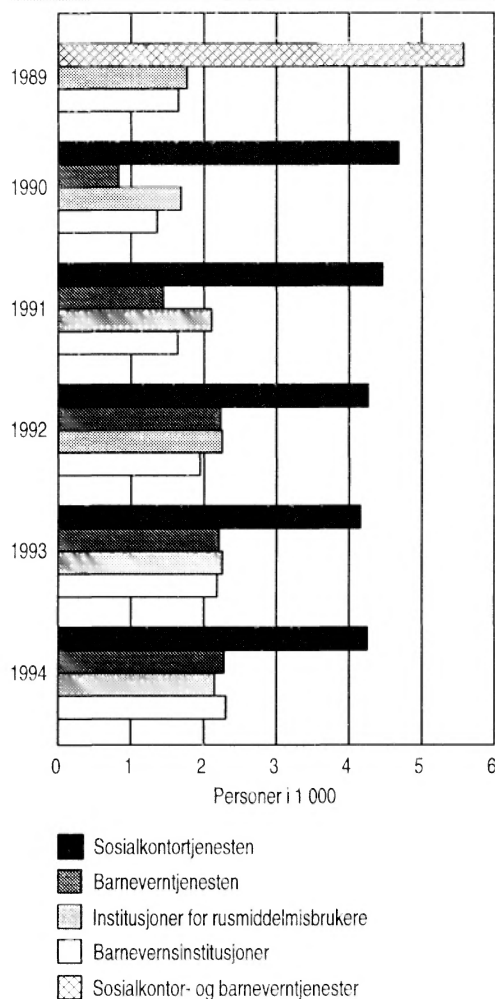
utstyr er også nødvendig for å yte helse- og omsorgstjenester, men om lag 60 prosent av driftsutgiftene er lønn til personalet. Den direkte og personlige kontakten mellom omsorgsyter og mottaker er helt sentral i det sosiale arbeidet innen sosial omsorg, barnevern og tiltak for rusmiddelmissbrukere.

I 1994 var vel 6 500 personer ansatt ved sosialkontor- og barneverntjenesten i kommunene, når vi regner om deltidsansatte til hele stillinger. Av disse var knapt 2 300 knyttet til barneverntjenesten og knapt 4 300 til sosialkontortjenesten. Tallet på ansatte i alt har økt fra 4 400 i 1984, en økning på nesten 50 prosent. Økningen var særlig sterk i perioden 1986-1989 og 1990-1992, noe som trolig har sammenheng med den statlige satsningen på barnevernet i disse periodene. Hvor mange som arbeidet med barneverntjenester innen sosialtjenesten ble ikke skilt ut i statistikken før i 1990.

I alt var vel 2 300 personer ansatt ved barnevernsinstitusjonene i 1994, regnet i hele stillinger. Vel 2 150 var ansatt i institusjoner for rusmiddelmissbrukere dette året. Det er altså omtrent like mange som arbeider med barneverntjenesten i kommunene som i barnevernsinstitusjonene. Vi vet ikke hvor mange årsverk som går med til tiltak for rusmiddelmissbrukere i den kommunale sosialkontortjenesten, men det er sannsynligvis færre enn de årsverkene som går til arbeid i institusjoner for rusmiddelmissbrukere. Tallet på ansatte har økt siden 1990 både i barnevernsinstitusjonene og i institusjonene for rusmiddelmissbrukere, mest i barnevernsinstitusjonene (70 prosent) og noe mindre i institusjonene for rusmiddelmissbrukere (i underkant av 30 prosent).

For at sosialkontor- og barneverntjenesten skal kunne oppfylle målsettingene om å hjelpe dem som ikke kan dra omsorg for seg selv og sine barn i utsatte situasjo-

**Figur 3.4. Personell i kommunal sosialkontor- og barneverntjeneste og i institusjoner for barnevern og rusmiddelmissbrukere, omregnet til hele stillinger. 1989-1994**

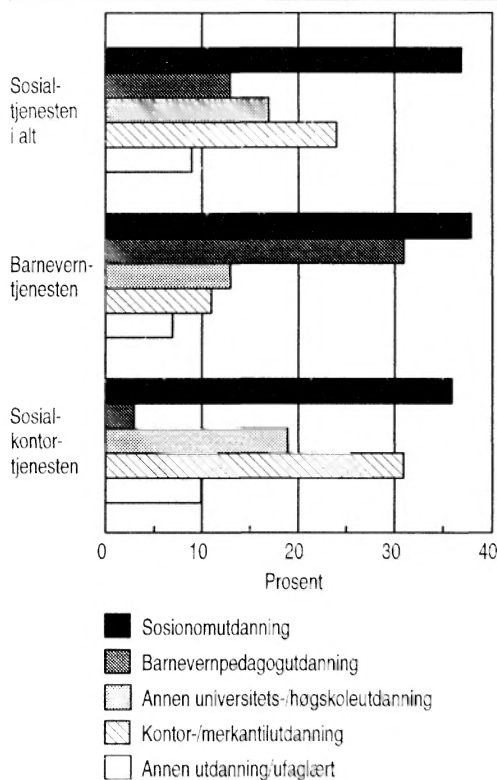


Kilde: Sosialstatistikk, Statistisk sentralbyrå

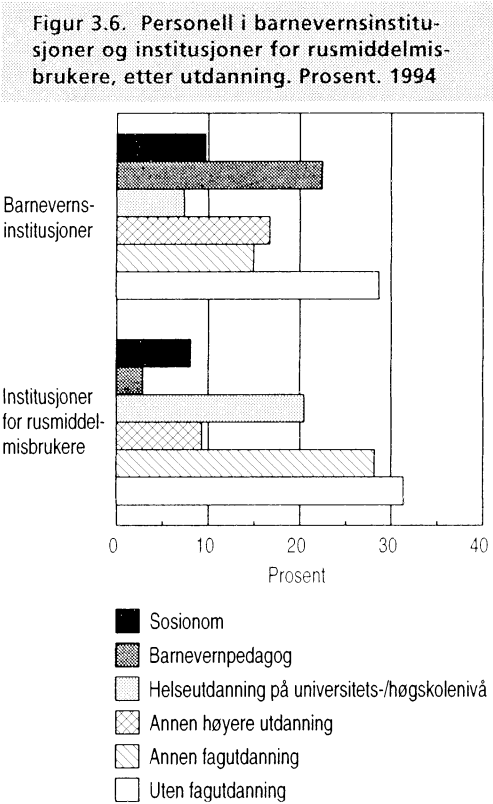
ner, må personalet være kvalifisert for arbeidet de skal utføre. Siden slutten av 1970-årene har Sosial- og helsedepartementet bevisst forsøkt å stimulere til å få styrket kompetansen til personalet i sosialtjenesten, og å få rekruttert personer med utdanning som sosionomer eller

barnevernpedagoger. I 1994 var 37 prosent av personalet i kommunal sosialkontor- og barneverntjeneste sosionomer og 13 prosent var barnevernpedagoger. Det var 17 prosent som hadde annen universitets- eller høyskoleutdanning, slik at til sammen 67 prosent av de ansatte i sosialkontor- og barneverntjenesten hadde høyskoleutdanning. I alt 24 prosent av de ansatte hadde merkantil utdanning, og resten, 9 prosent, var ufaglærte eller hadde annen utdanning. Det har vært liten endring i sammensetningen av personalet med hensyn til utdanning i årene 1990-1994.

**Figur 3.5. Personell i sosialkontor- og barneverntjenesten, etter utdanning. Prosent. 1994**



Kilde: Sosialstatistikk, Statistisk sentralbyrå



Kilde: Sosialstatistikk, Statistisk sentralbyrå

Sosionomene utgjør om lag 36 prosent av dem som arbeider i sosialkontortjenesten og 38 prosent av dem som arbeider i barnevernet. Barnevernspedagogene utgjør, som en kan forvente, en større andel i barnevernet enn i sosialkontortjenesten, henholdsvis 31 og 3 prosent. De med merkantil utdanning utgjør derimot en liten del av de ansatte i barneverntjenesten (11 prosent) og en relativt stor del av de ansatte i sosialkontortjenesten (31 prosent).

I barnevernsinstitusjonene har nesten halvparten av de ansatte, 49 prosent, utdanning på universitets- eller høgskolenivå, mens det samme var tilfelle for 41

prosent av de ansatte i institusjonene for rusmiddelmissbrukere. Innslaget av ufaglært personale var betydelig større i institusjonene enn i den kommunale sosialtjenesten. Henholdsvis 29 og 31 prosent av de ansatte i barneverns- og rusmiddel-institusjoner var ufaglærte, mot 9 prosent av de ansatte i sosialtjenesten. Innslaget av barnevernspedagoger var naturlig nok betydelig sterkere i barnevernsinstitusjonene enn i institusjonene for rusmiddelmissbrukere. Det var også litt flere sosionomer i barnevernsinstitusjonene. Til sammen var det 32 prosent av de ansatte i barnevernsinstitusjonene som hadde høyere sosialfaglig utdanning, mot 11 prosent av de ansatte i institusjonene for rusmiddelmissbrukere. Til gjengjeld var det flere med høyere helsefaglig utdanning i rusmiddel-institusjonene enn i barnevernsinstitusjonene, henholdsvis 21 og 7 prosent.

## 4. Økonomisk sosialhjelp

### 4.1. Hva er sosialhjelp?

Sosialhjelp, eller økonomisk stønad, er det siste sikkerhetsnett for personer som har vanskeligheter med å skaffe seg det som er nødvendig for å leve. Økonomisk stønad reguleres gjennom kapittel 5 i lov om sosiale tjenester. § 5-1 lyder slik: "De som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad. Stønadens bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpent. Departementet kan gi veiledende retningslinjer om stønadsnivået". I en slik situasjon har en altså krav på stønad. § 5-2 åpner for at sosialtjenesten også kan yte økonomisk stønad i andre tilfelle: "Sosialtjenesten kan i særlige tilfelle, selv om vilkårene i § 5-1 ikke er til stede, yte økonomisk stønad til personer som trenger det for å kunne overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon".

Sosialhjelp og økonomisk stønad er betegnelser som nærmest er synonyme i lov om sosiale tjenester og retningslinjene til den. Den tidligere lov om sosial omsorg benyttet opprinnelig betegnelsen sosialhjelp i litt videre betydning, idet den omfattet f.eks. arbeid i vernet bedrift eller plass i familiepleie. Etter hvert ble imidlertid sosialhjelp ensbetydende med

økonomisk stønad. Forsorgsstønad var betegnelsen som ble brukt fra lovendringen i 1948 til 1965 - før dette ble stønaden kalt fattighjelp i loven.

Sosialhjelp er ikke begrenset til spesielle grupper - alle som er i en situasjon som beskrevet i § 5-1, har rett til stønad. Betingelsen er imidlertid at alle andre muligheter til å dekke livsoppholdsutgifter er utnyttet først. Bestemmelsene om økonomisk stønad er nokså like i den nye sosialtjenesteloven og i den tidligere sosialomsorgsloven. Det kan derfor ikke sies at den nye loven har utvidet eller innsnevret retten til sosialhjelp. Både før og etter lovendringen er omfanget og nivået på sosialhjelpen avhengig av sosialtjenestens skjønn.

### Hva skal sosialhjelpen dekke?

Det er altså ikke sentralt fastsatte beløp som utbetales, slik som tilfellet er for statlige trygdeordninger. Sosialdepartementet stiller kommunene fritt til å fastsette nivået på ytelsene, forutsatt at stønaden sikrer søkeren forsvarlig livsopphold. Begrunnelsen for dette er at hva som er "forsvarlig livsopphold" kan variere over tid og med den enkeltes livssituasjon. Hva forsvarlig livsopphold innebærer vil også kunne være forskjellig fra

kommune til kommune, f.eks. mellom storbyer og spredtbygde kommuner. Tidligere retningslinjer anbefalte at kommunene tok utgangspunkt i et beløp som utgjorde 85 prosent av folketrygdens grunnbeløp ved beregning av stønad til søkere som ikke hadde andre inntekter enn sosialhjelp, men noe tilsvarende er ikke tatt inn i retningslinjene til den nye loven.

### Sosialhjelpens utforming

Økonomisk stønad skal gis med sikte på å gjøre søkeren selvhjulpent og på lengre sikt uavhengig av sosialhjelp. Sosialtjenesten skal derfor ta utgangspunkt i søkerens situasjon og vurdere om det kan være aktuelt å sette inn andre hjelpetiltak enn økonomisk støtte. Sosialtjenesten kan også etter § 5-2 gi økonomisk stønad til formål som går utover det nødvendige livsopphold, f.eks. hvis det er særlig viktig å stimulere visse tiltak eller få søkeren til å komme i gang med en bestemt virksomhet. Også bestemmelsen i § 5-3, om at det kan stilles som betingelse for stønaden at søkeren utfører passende arbeidsoppgaver i bostedskommunen, er begrunnet i et mål om å få sosialhjelpsmottakeren til å ta ansvar for sin egen livssituasjon og komme ut av et avhengighetsforhold til hjelpeapparatet. Sosialtjenesten krever at alle andre utveier til forsørgelse er prøvd: De som er arbeidsledige er forpliktet til å samarbeide med arbeidskontoret for å skaffe seg arbeid. Sosialtjenesten kan kreve at en selger eiendeler som en ikke trenger, f.eks. hytte eller campingvogn. Hvis høye boutgifter er årsak til de økonomiske problemene, kan sosialtjenesten sette som vilkår for sosialhjelp at en skaffer seg rimeligere bolig. Hvis en ikke klarer å styre sin egen økonomi kan vilkåret være økonomisk veiledning og hjelp til å sette opp budsjett.

Selv om det ikke er sentralt bestemte satser for hvor store beløp som skal utbetales, gir loven og departementets merknader til loven (Sosialdepartementet 1992) retningslinjer for utmåling av sosialhjelp, for at det ikke skal oppstå urimelige forskjeller i stønaden til to personer i samme situasjon. Dersom søkeren får avslag eller synes beløpet er urimelig lavt, kan avgjørelsen påklages til fylkesmannen. Dette gir mulighet til å sikre ensartet praksis innen hvert fylke, og mellom fylker, hvis resultatene av klagebehandlingen blir gjort kjent for sosialtjenesten rundt i landet.

### Normer for sosialhjelp

De fleste kommuner har visse normer for livsopphold som de tar utgangspunkt i når de skal utmåle økonomisk stønad, men departementets retningslinjer pålegger dem å foreta en konkret vurdering i det enkelte tilfelle. Utgangspunktet for vurderingen er en fullstendig oversikt over søkerens eller familiens samlede økonomi, både inntekter og utgifter. Normene er ulike i ulike kommuner, og innen en kommune har en gjerne ulike normer for enslige, hjemmeboende ungdom, barnefamilier osv. Noen kommuner har også ulike normer for kortvarig og langvarig stønad, ut fra en vurdering om at visse utgifter bare skal betales noen få ganger i året, og at visse utgifter kan utsettes en stund, men ikke utover et visst punkt. Det kan også variere noe hva kommunen inkluderer i normen for stønad til livsopphold og hva de gir tilleggsstønad til. Departementets retningslinjer sier at livsopphold inkluderer "grunnleggende behov som nødvendig mat, toalett- og rengjøringsartikler, klær, strøm til matlaging og oppvarming, eventuelt brensel, nødvendig innbo og husholdningsartikler, hus- og innboforsikring, TV-lisens, vanlige småutgifter til offentlig kommunikasjon, hårklipp og



innkjøp av medisiner, rimelige fritidsaktiviteter og avis, samt utgifter til legebesøk og vanlig tannbehandling. Videre inngår boutgifter". I praksis holder de aller fleste kommuner boutgiftene utenfor satsene til livsopphold. Det betyr ikke at sosialhjelpen ikke skal dekke rimelige boutgifter, men mer at boutgiftene varierer så mye at det er upraktisk å ha dem med i en minimumssats for livsopphold. Hvis boutgiftene er så høye at søkeren i overskuelig framtid ikke har inntekter til å klare dem, kan sosialtjenesten som nevnt kreve at vedkommende skaffer seg en rimeligere bolig. Utgifter til utdanning, oppstart av selvstendig næringsvirksomhet, barnepass og underholdsbidrag til barn (som en ikke bor sammen med) faller normalt utenfor det sosialhjelpen skal dekke.

Sosialhjelpsnormene eller -satsene varierer betydelig, selv innen samme fylke. Gjennomsnittlig månedlig stønadssats for en enslig sosialhjelpsmottaker var på knapt 3 600 kroner i 1994, mens gjennomsnittlig utbetaling var 5 000 kroner pr. måned. Det er mindre forskjeller i hvor mye som faktisk utbetales. Dette har sammenheng med at det er store forskjeller mellom kommunene i hvilke utgifter stønadssatsene er ment å dekke. I kommuner med lav stønadssats må sosialhjelpsmottakerne søke om å få dekket andre utgifter gjennom tilleggsytelser. Dette kan bety at sosialkontorenes kontroll med sosialklientene øker. I kommuner med høye satser vil det oftest bare være boutgifter det må søkes spesielt om. Det gjør at sosialkontorene i mindre grad kan kontrollere hvordan klientene bruker sosialstønad.

### Hvem har rett til sosialhjelp?

Når en ikke har nok til nødvendig livsopphold og ikke kan skaffe seg det gjennom arbeid, trygderettigheter, rett til å bli

forsørget av ektefelle eller foreldre, eller på andre måter, har en rett til sosialhjelp. Andre forsørgelsesmåter kan være lån eller stipend fra Statens lånekasse for utdanning, leieinntekter, formue, bostøtte eller liknende som til sammen eller hver for seg gir tilstrekkelige midler til livsopphold. Noen vil være helt uten inntekter og forsørgelsesmuligheter, mens andre kan ha f.eks. en trygdeytelse som er utilstrekkelig til å dekke nødvendig livsopphold. Sosialhjelp kan gis både for å dekke alle livsoppholdsutgifter, eller som supplement til en utilstrekkelig inntekt. Sosialhjelpen kan gis som lån når det forventes at søkerens situasjon vil bedre seg om kort tid, f.eks. til en som venter på å få innvilget trygd eller en student som venter på studielån.

Sosialhjelpen skal som hovedregel utbetales kontant, og kan gis som bidrag, lån eller garanti for lån. I noen tilfelle kan stønaden gis i form av varer og tjenester. Et eksempel kan være når søkeren er rusmiddelmisbruker og bruker pengene til alkohol istedenfor til livsopphold. Da kan sosialtjenesten vedta å betale husleie og strøm direkte til kreditor.

### Hvordan søker man sosialhjelp?

De som kommer i en vanskelig økonomisk situasjon, kan søke om økonomisk stønad i den kommunen de bor eller oppholder seg i. Sosialtjenesten undersøker situasjonen og henter inn relevante opplysninger. Mulighetene til å skaffe annen inntekt blir undersøkt, og en kan få hjelp til å undersøke om en har krav på andre støtteordninger. Sosialtjenesten har plikt til å informere og veilede søkeren om alle forhold som kan bidra til at han eller hun kan forsørge seg selv.

Søkeren må besvare spørsmål om sin økonomiske situasjon og hvilke inntektsmuligheter vedkommende har. Sosialtje-

### Statistikken

Statistisk sentralbyrå samler hvert år inn statistikk fra kommunene. Statistikken omfatter alle som mottar sosialhjelp i løpet av det aktuelle året. Den har opplysninger om mottakernes alder, kjønn og ekteskapelige status, om sammensetningen av den husholdningen de bor i og hvor mange barn de har forsørgeransvar for. Statistikken har også opplysninger om mottakerne er norske eller utenlandske statsborgere og hva som er deres viktigste kilde til livsopphold, hvilke trygdeytelser de mottar, hvilket forhold de har til arbeidsmarkedet og hvor stort beløp de alt i alt får utbetalt. Fra og med året 1992 er det også innhentet opplysninger om mottakernes økonomiske situasjon den første gangen de fikk sosialhjelp dette året, hvilke måneder de mottok stønad (tidligere ble antall måneder med stønad registrert), og om de har mottatt arbeidsmarkedstiltak, yrkesmessig attføring eller annen utdanning/opplæring.

I 1992 ble det for første gang hentet inn opplysninger om sosialkontorenes stønadssatser eller normer for sosialhjelp, og om organisering av sosialtjenesten og samarbeid med andre instanser. Det ble også innhentet opplysninger om ansatte og stillinger. Opplysninger om ansatte og stillinger finnes også for tidligere år, men tallene er ikke helt sammenliknbare.

nesten kan kreve at søkeren dokumenterer opplysningene f.eks. ved å legge fram lønns slipper, opplysninger om trygdeytelser, kontoutskrifter, dokumentasjon av boutgifter etc. Dersom en gir feilaktige eller mangelfulle opplysninger, kan det føre til at en må betale stønaden tilbake.

## 4.2. De lange linjer: Utviklingen fra 1945 til 1994

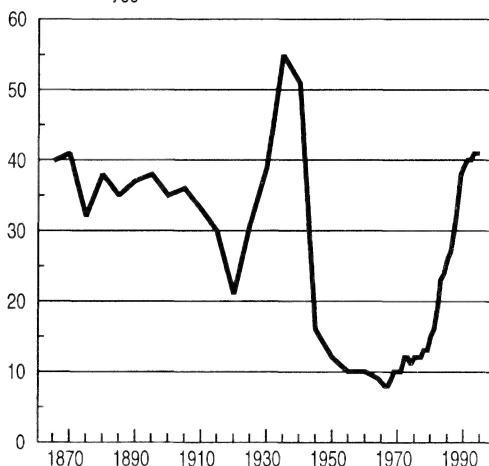
### Fra fattighjelp til trygd og sosial stønad

Den eldste statistikken over sosialhjelp eller fattigunderstøttelse er fra 1866. Da ble det rapportert om 67 400 stønadstilfelle. Dette tilsvarte 40 pr. 1 000 av befolkningen. Forholdstallet har variert mellom 30 og 40 fram til den økonomiske krisen i 1930-årene da det kom over 50. Før krigen var trygde- og pensjonsordninger lite utbygd. For de mange arbeidsledige var fattighjelp eller forsorg eneste mulighet til utkomme. I årene etter andre verdenskrig kom tallet på stønadstilfelle etter hvert ned på et nivå rundt 10 pr.

1 000. På denne tiden kom loven om forsorgsstønad, en lovendring som blant

**Figur 4.1. Fattighjelp/forsorgsstønad/ sosialhjelp. Stønadstilfelle pr. 1 000 innbyggere. 1866-1994**

Pr. 1 000 innbyggere



Kilder: Historisk statistikk 1994 og Sosialstatistikk, Statistisk sentralbyrå

annet var et forsøk på å fjerne noe av fornedrelsen som mange følte lå i betegnelsen fattighjelp. Fra rundt 1950 og helt fram til andre halvdel av 1970-tallet holdt andelen med forsorgsstønad, eller sosialhjelp som navnet ble endret til i 1964, seg på samme nivå, det vil si 8-12 pr. 1 000 av befolkningen. Det var økonomisk vekst i det meste av denne perioden, arbeidsledigheten var stort sett lav, og bedre og mer sosialt akseptable trygdeordninger ble innført. Folketrygdloven, som trådte i kraft fra 1.1.1967, gav rett til stønad ved sykdom, svangerskap og nedkomst, arbeidsledighet, alderdom, uførhet og tap av forsørger. Forventnin-

gen var at folketrygden skulle ivareta behovet for forsørgelse ved inntektsbortfall, og at sosialhjelpen mer enn noen gang skulle være bare et siste sikkerhetsnett for dem som av ulike grunner og i korte perioder verken kunne forsørge seg selv eller bli forsørget på andre måter. I 1980-årene var det en sterk vekst i tallet på tilfelle med økonomisk sosialhjelp, slik at tallet i 1990 var oppe i 39 pr. 1 000. Veksttakten har avtatt, men tallet har fortsatt å stige til 41 stønadstilfelle pr. 1 000 innbyggere i 1993 og 1994.

Tallet på stønadstilfelle har aldri vært lavere enn i 1966, da det var nede i

### **Stønadstilfelle, stønadmottakere og personer i alt med stønad**

I årene 1966-1975 og fra og med 1986 har statistikken over sosialhjelpsordningene vært utarbeidet på grunnlag av opplysninger om identifiserte stønadmottakere. Resten av tiden har oppgavene som statistikken bygger på ikke hatt opplysninger om personnummer eller liknende. For disse periodene er det ikke mulig å ta hensyn til at en del av mottakerene får hjelp i mer enn en kommune, og derfor blir telt med to eller flere ganger i statistikken. **Stønadstilfelle** er summen av mottakere rapportert fra alle kommuner, mens vi har reservert betegnelsen **stønadmottaker** for summen av mottakere der hver mottaker bare er telt med en gang. Ved sammenlikning over tid bruker vi som regel stønadstilfelle, som det finnes opplysninger om for alle år. Men når en ser på utviklingen i den prosentvise fordelingen av et kjennetegn, f.eks. familietype, kan en uten problemer sammenlikne stønadmottakere og stønadstilfelle. For noen år har vi tall både for stønadmottakere og stønadstilfelle. Tallet på stønadstilfelle i årene fra 1986-1994 ligger 5-6 prosent høyere enn tallet på stønadmottakere. Stønadstilfelle pr. 1 000 innbyggere er også litt høyere enn stønadmottakere pr. 1 000 innbyggere. I 1994 var det f.eks. 41 stønadstilfelle pr. 1 000 innbyggere, som tilsvarte 38 stønadmottakere pr. 1 000 innbyggere.

Når et ektepar/samboerpar med eller uten barn mottar stønad, blir bare en person registrert som stønadmottaker. Tidligere var det opplysninger om hovedpersonen i familien som ble registrert, men fra og med 1986 er det den i familien som oppsøker sosialkontoret som "representerer" familien i statistikken. **Tallet på personer i alt med stønad** omfatter både stønadmottakeren og dem som han eller hun forsørger. Dette tallet ble beregnet i statistikken i årene 1966-1985. Sett i forhold til folketallet vil tallet på personer i alt med stønad ligge på et høyere nivå enn mottakere eller stønadstilfelle, men utviklingen i tallene blir nokså parallelle. I perioden 1966-1985 var det omtrent dobbelt så mange personer med stønad som stønadmottakere/stønadstilfelle.

under 30 000. I 1994 var det økt til nesten 178 000 stønadstilfelle, om lag seks ganger flere enn i 1966. Folketallet har også økt i denne perioden, så sett i forhold til det var det blitt fem ganger så mange stønadstilfelle pr. 1 000 innbyggere.

### Årsaker til sosialhjelpsutviklingen

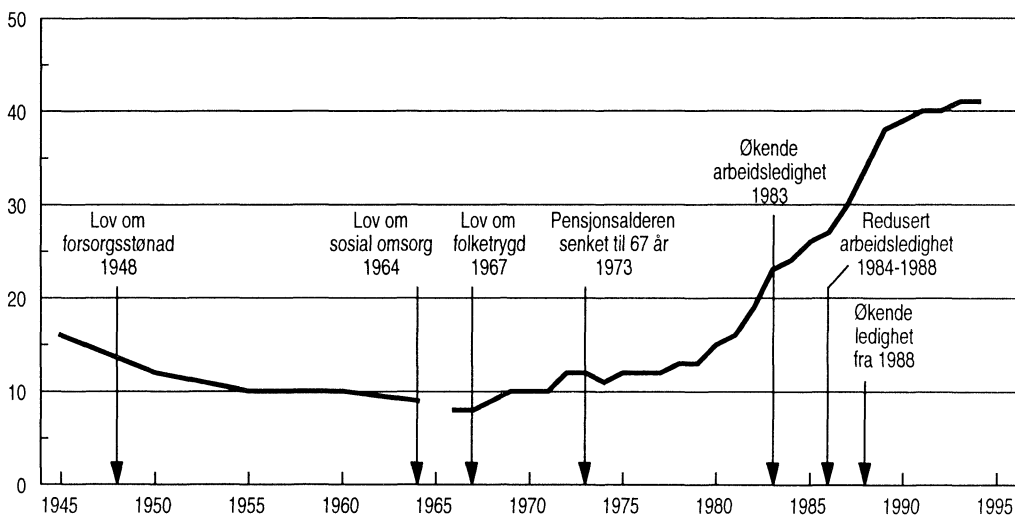
Sosialhjelpen skal være det siste sikkerhetsnettet når andre muligheter til inntekt eller forsørgelse svikter. Hvor mange som til enhver tid har behov for økonomisk sosialhjelp vil derfor avhenge av utviklingen på en rekke områder: Arbeidsmarkedet, trygdeordninger for de som er arbeidsledige eller ikke kan arbeide, familiestrukturen og støtteordninger for utsatte grupper som enslige forsørgere. Endringene i lovverket om sosialhjelp i 1948 og 1964 ser ikke ut til å ha hatt noen nevneverdig effekt på utviklingen. Trygdeordningene ble gradvis utvik-

let i årene etter krigen, og har nok bidratt til å holde behovet for sosialhjelp nede. På figur 4.2 ser det ut til at senkingen av pensjonsalderen i 1973 kan ha ført til nedgang i tallet på stønadstilfelle, men nedgangen fra 1973 til 1974 var omtrent like stor i alle aldersgrupper, så dette er mer et tilfeldig sammenfall enn en årsaks-sammenheng. Stort sett lav arbeidsledighet gjennom det meste av perioden er også en viktig forklaring på det lave stønadsnivået fram til omkring 1980.

Økningen i tallet på sosialhjelpsmottakere ble først dramatisk fra omkring 1980. I perioden fra 1975-1983 økte ledigheten og tallet på stønadsmottakere omtrent i samme takt. Sammenhengen mellom arbeidsledighet og sosialhjelp er imidlertid ikke entydig. Fra 1984 til 1988 gikk tallet på ledige ned, mens tallet på stønadsmottakere fortsatte å øke (Terum, 1987). En av forklaringene på den fort-

**Figur 4.2. Forsorgsstønad/sosialhjelp i etterkrigstiden. Stønadstilfelle pr. 1 000 innbyggere. 1945-1994**

Pr. 1 000 innbyggere



Kilder: Historisk statistikk 1994 og Sosialstatistikk, Statistisk sentralbyrå

satte økningen i stønadsmottakere, er at de som er kommet inn i sosialhjelpssystemet i denne perioden, er blitt værende der lenger enn det som var vanlig tidligere. Dette har blant annet sammenheng med at det er blitt stadig vanskeligere for folk som har lav utdanning og liten yrkeserfaring å komme inn på arbeidsmarkedet. Fra 1986 og utover kom også en ny gruppe inn for fullt i sosialhjelpssystemet, nemlig asylsøkere og flyktninger. Dette er grupper som ofte står på bar bakke når de kommer til landet, som har vanskelig for å få arbeid og som ikke har opparbeidet rettigheter i forhold til trygdesystemet.

Utviklingen i tallet på stønadsmottakere blir også påvirket av rundskriv og retningslinjer fra sentrale myndigheter og av praksis ved sosialkontorene. Tidlig på 1980-tallet anbefalte Sosialdepartementet at en brukte minstenormer for sosialhjelp, både som et tiltak for lik behandling og som en forenkling av saksbehandlingen. Omtrent på samme tid begynte mange sosialkontor å bruke langtidsvedtak, dvs. mottakeren fikk et fast månedlig beløp i noen måneder, og måtte selv melde fra om endringer i inntekts-situasjonen. Disse og andre endringer i administrative rutiner bidro til den sterke økningen i sosialhjelpsutgiftene på 1980-tallet.

I det meste av etterkrigstiden har det vært økning i tallet på enslige og enslige forsørgere, grupper som er særlig sårbare hvis de rammes av arbeidsledighet eller annen inntektssvikt. Økningen har vært særlig sterk på 1980-tallet. Dette har medvirket til økningen i tallet på sosialhjelpsmottakere.

En skulle kanskje tro at veksten i tallet på sosialhjelpsmottakere og ordningene med faste minstenormer ville føre til at folk

mer oppfattet sosialhjelp som en rettighet og at motforestillinger mot å søke sosialhjelp ville bli mindre. Undersøkelser fra 1984, 1988 og 1991 viser imidlertid at andelen som ville kvie seg for å søke sosialhjelp har vært ganske stabil på omkring 80 prosent i denne perioden (Pettersen, Sæbø og Terum 1994). Økonomisk sosialhjelp er fortsatt et tilbud folk helst ikke vil benytte.

Veksten i tallet på sosialhjelpsmottakere er markert lavere i årene etter 1989. Fra 1991 til 1992 var det til og med en liten nedgang i tallet på mottakere. Samtidig har utbetalingene pr. mottaker gått ned, slik at sosialhjelpsutgiftene også har vokst saktere enn i 1980-årene. Dette kan ikke forklares med nedgang i arbeidsledigheten eller færre enslige forsørgere, men det kan ha sammenheng med endringer i administrative rutiner og svakere økonomisk situasjon i kommunene. I et rundskriv fra 1988 anbefalte Sosialdepartementet kommunene å være forsiktige med å bruke langtidsvedtak om sosialhjelp (8 og 12 måneder). De anbefalte også å kreve månedlig dokumentasjon av klientenes stønadsbehov, f.eks. ved at de hver måned må fylle ut et skjema tilsendt i posten (Sosialdepartementet 1988). Dette er ett eksempel på hvordan bremsene ble satt på mot slutten av 1980-tallet, for å demme opp for den ekspløsjonsartede veksten i klienttall (doblet fra 1980 til 1987) og utbetalinger (i løpende kroner mer enn ti ganger større i 1988 enn i 1980). I tråd med dette var det flere kommuner på denne tiden der kommunestyret fattet vedtak om å skjære ned på utbetalingene til sosialhjelp. Dette gjaldt blant andre Oslo.

### Flere unge stønadsmottakere

De eldre (over 50 år) utgjorde en langt større andel av stønadsmottakerne i årene etter krigen enn de gjorde på be-

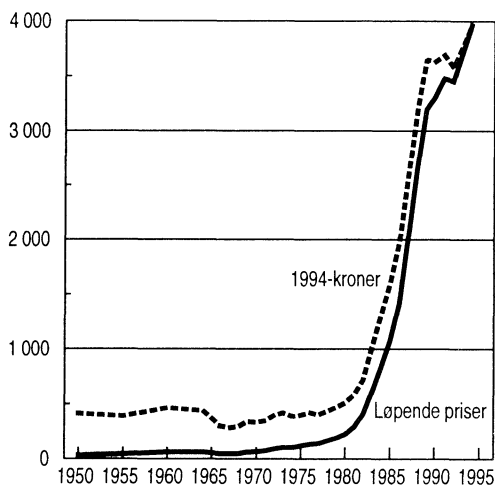
gynnelsen av 1990-tallet. Det meste av "foryngelsen" blant stønadsmottakerne har funnet sted i løpet av 1970-årene.

Ordningen med å knytte alle opplysninger til en av ektefellene når et par får sosialhjelp (jf. ramme side 45), gjør det problematisk å fordele stønadsmottakerne etter kjønn. Fram til midt på 1970-tallet inneholdt statistikkpublikasjonene tabeller som viste stønadsmottakere (hovedpersoner) fordelt etter kjønn. Denne måten å presentere tallene på ble med rette kritisert, fordi den innebar at antall menn blant mottakerne ble overvurdert (ektepar med sosialhjelp ble nesten alltid registrert på mannen som hovedperson). En gikk derfor over til kun å presentere tall for menn og kvinner sett i sammenheng med ekteskapelig status og forsørgelsesbyrde.

Enslige har i hele etterkrigstiden utgjort en langt større andel av stønadsmottakerne enn gifte par, og familietyper enslig mann har hele tiden vært den største. I 1960-årene og fram til 1975 utgjorde enslige menn i overkant av 30 prosent av stønadsmottakerne. I siste halvdel av 1970-årene økte andelen enslige menn til 37-38 prosent. I 1980 var 37 prosent av stønadsmottakerne enslige menn, og andelen fortsatte å øke til i underkant av 40 prosent i første halvdel av 1980-årene. I denne perioden ble det stadig mer vanlig med "papirløse ekteskap". Sosialhjelpsstatistikken fram til 1985 klassifiserte stønadsmottakerne i familietyper etter formell ekteskapelig status. Fra 1986 ble samboere klassifisert sammen med gifte. Da sank andelen enslige menn til 33-34 prosent, mens andelen par med og uten barn økte. Den kraftige nedgangen i andelen av enslige menn må også ses på bakgrunn av de økonomiske oppgangstidene i årene 1986-1988.

**Figur 4.3. Utbetalt økonomisk sosialhjelp i løpende priser og i 1994-kroner. 1950-1994**

Kroner i 1 000



Kilde: Sosialstatistikk, Statistisk sentralbyrå

### Kostnadsutviklingen: Svak vekst til 1970 - utgiftseksplasjon etter 1980

Kostnadsutviklingen i perioden 1950-1994 er preget av ganske jevn og langsom vekst i 1950- og 1960-årene, som aksellererte litt mot slutten av 1970-tallet, for så å ta helt av i 1980-årene. Hittil i 1990-årene har veksten vært mer beskjedne, fra 1991 til 1992 var det til og med en liten nedgang i sosialhjelpsutgiftene. Målt i faste priser ble utgiftene nesten tidoblet fra 1950 til 1994. Kostnadene har økt mer enn tallet på stønadsmottakere, blant annet fordi det etter hvert er blitt flere som mottar sosialhjelp i lang tid. I takt med velstandsutviklingen er utbetalingen til den enkelte mottaker blitt noe mer generøs, fordi mange varer som i dag betraktes som nødvendige dagligvarer ikke fantes i begynnelsen av perioden eller ble ansett som luksusvarer.

### 4.3. Utviklingen fra 1980 til 1994 Tredobling av tallet på stønadsmottakere og stønadstilfelle

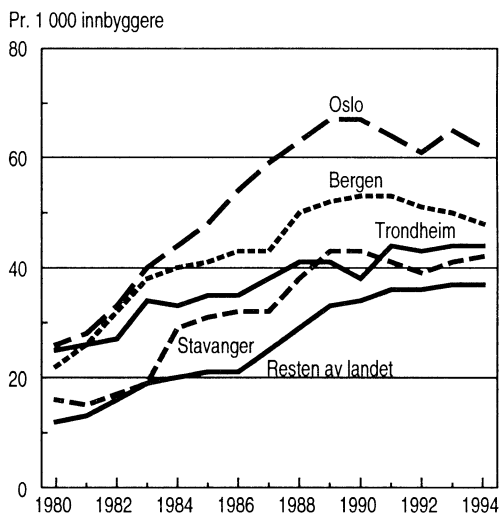
I 1994 mottok knapt 167 000 personer økonomisk sosialhjelp. Sosialhjelpsmottakerne representerer like mange familier, for all hjelp til en familie blir registrert på én person. I 1994 fikk 7 prosent av familiene økonomisk sosialhjelp. Sosialhjelp forekom ikke like ofte i alle familietyper. 6 prosent av de enslige kvinnene og om lag 9 prosent av de enslige mennene fikk sosialhjelp i 1994. Det samme gjaldt 20 prosent av enslige mødre og 19 prosent av enslige fedre. Videre var det 5 prosent av ektepar med barn og 4 prosent av ektepar uten barn som mottok sosialhjelp.

De 167 000 stønadsmottakerne stod for nær 178 000 stønadstilfelle, fordi noen av dem ble registrert som mottakere i mer enn en kommune. Dette tilsvarer 41 pr. 1 000 i befolkningen. Mellom 1980 og 1994 ble tallet på stønadstilfelle nesten tredoblet.

#### **Mange med sosialhjelp i storbyene**

Når vi skiller mellom storbyene Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger og resten av landet, finner vi store forskjeller i utviklingstrekk på 1980-tallet. Sosialhjelpsnivået har i hele perioden ligget atskillig høyere i storbyene enn i resten av landet. Oslo, som i hele perioden har hatt det høyeste nivået hadde i 1994 62 sosialhjelpstilfelle pr. 1 000 innbyggere, en nedgang fra toppnivået i 1989-1990 på 67 pr. 1 000. Tilsvarende tall for Bergen, Trondheim og Stavanger var henholdsvis 48, 44 og 42 prosent, mens det i resten av landet var 37 sosialhjelpstilfelle pr. 1 000 innbyggere. Alle storbyene unntatt Trondheim har hatt nedgang i tallet på stønadstilfelle pr. 1 000 innbyggere hittil i 1990-årene. I resten av landet har veksten fortsatt, slik at for-

**Figur 4.4. Stønadstilfelle i storbyene pr. 1 000 innbyggere. 1980-1994**



Kilde: Sosialstatistikk, Statistisk sentralbyrå

skjellene mellom storbyene og resten av landet var mindre i 1994 enn i 1990, da Oslo hadde dobbelt så mange sosialhjelpstilfelle pr. 1 000 innbyggere som resten av landet. Men Oslo ligger fortsatt på et klart høyere nivå enn resten av landet, som haler innpå Bergen, Trondheim og Stavanger.

Sosialhjelpsnivået var lavest i de minste kommunene, de med færre enn 5 000 innbyggere. I 1994 var det 31 sosialhjelpstilfelle pr. 1 000 innbyggere i disse kommunene. Jo lavere innbyggertall kommunen har, jo lavere er sosialhjelpsnivået. Fordi veksten har vært sterkere i små og mellomstore kommuner enn i de med 50 000 innbyggere og fler, er ikke forskjellen mellom de minste og største kommunene så stor lenger i 1994 som den var i 1987. Da hadde Oslo tre ganger så mange sosialhjelpstilfelle pr. 1 000 innbyggere som de minste kommunene. I 1994 hadde Oslo dobbelt så mange

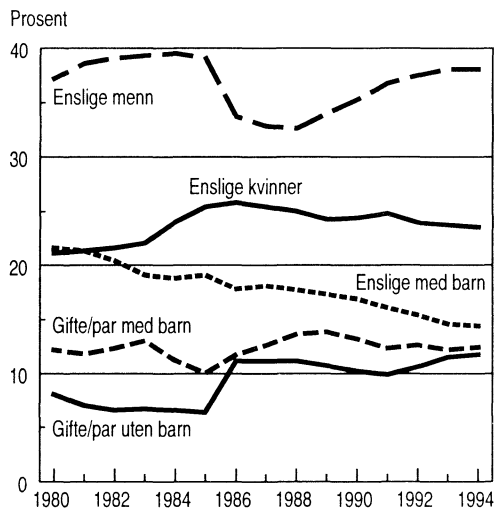
sosialhjelpstilfelle i forhold til innbyggertallet som kommuner med under 5 000 innbyggere.

Selv om en ser bort fra Oslo, var det store forskjeller mellom sosialhjelpsnivået i fylkene. I 1994 lå Aust-Agder, Østfold, Finnmark og Telemark på topp med henholdsvis 52, 48, 47 og 46 sosialhjelpstilfelle pr. 1 000 innbyggere, mens sosialhjelpsnivået var lavest i Sogn og Fjordane, Rogaland, Møre og Romsdal og Akershus, henholdsvis 23, 31, 32 og 32 tilfelle pr. 1 000 innbyggere. I 1980 var forskjellene mellom fylkene mindre. Finnmark hadde da nesten like høyt sosialhjelpsnivå som Oslo, 26 og 27 tilfelle pr. 1 000 innbyggere, og Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal og Oppland lå lavt, med 7, 10 og 10 sosialhjelpstilfelle pr. 1 000 innbyggere. De øvrige fylkene grupperte seg tett rundt landsgjennomsnittet på 16 pr. 1 000. Finnmark har ligget høyt i hele perioden. Også Østfold har ligget over landsgjennomsnittet lenge, og Aust-Agder har ligget høyt fra og med 1988. Dette er fylker som har mistet mange industriarbeidsplasser og som har hatt relativt høy arbeidsledighet i 1980- og 1990-årene. Telemark er ny i dette selskapet, og det gjenstår å se om problemene er forbigående eller uttrykk for en varig tendens.

### To av fem stønadsmottakere er enslige menn

I 1994 var enslige menn den vanligste familietyper blant sosialhjelpsmottakerne. De utgjorde 38 prosent av mottakerne. Deretter fulgte enslige kvinner med 24 prosent og enslige forsørgere med vel 14 prosent. Familietyperne par med og uten barn utgjorde hver om lag 12 prosent (henholdsvis 12,4 og 11,7 prosent). I perioden 1980 til 1994 har andelen enslige menn hatt en forbigå-

**Figur 4.5. Sosialhjelpsmottakere etter familietype, 1980-1994**



<sup>1</sup> Tallene for 1980-1985 gjelder sosialhjelpstilfelle, mens tallene fra og med 1986 gjelder sosialhjelpsmottakere.

<sup>2</sup> Fra 1986 ble statistikken lagt om. Samboende ble regnet sammen med gifte, mens de tidligere hadde vært regnet som enslige. Andelen enslige og enslige med barn blir derfor redusert fra 1985 til 1986, mens andelen par økte.

Kilde: Sosialstatistikk, Statistisk sentralbyrå

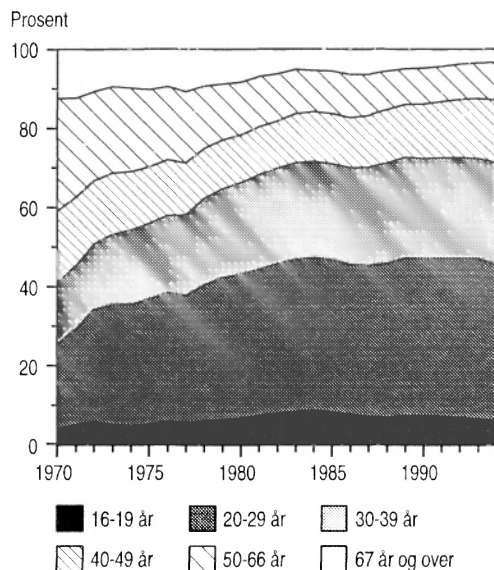
ende nedgang, men er nå oppe på samme nivå som i 1980. Enslige kvinner har derimot hatt en liten økning fra 21 til 24 prosent av mottakerne. Også par uten barn har økt sin andel av stønadsmottakerne, fra 8 prosent i 1980 til nær 12 prosent i 1994. Det meste av denne økningen skyldes imidlertid statistikkomleggingen i 1986, da samboende kom med i gruppen par. Enslige forsørgere har utgjort en stadig mindre andel av stønadsmottakerne, nær 22 prosent i 1980 og bare 14 prosent i 1994. Andelen par med barn har gått litt opp og ned, men er omtrent på samme nivå i 1994 som i 1980.

### Sju av ti er under 40 år

De yngste aldersgruppene utgjør en stadig økende andel av dem som mottar



**Figur 4.6. Aldersgruppenes andel av stønadstilfellene. Prosent. 1970-1994**

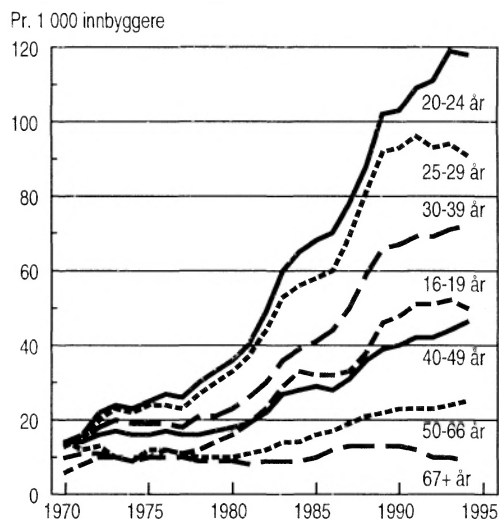


Kilde: Sosialstatistikk, Statistisk sentralbyrå

sosialhjelp. I 1994 var 71 prosent av stønadstilfellene under 40 år. I 1980 utgjorde denne gruppen 66 prosent av stønadstilfellene. Men de store endringene i alderssammensetningen i gruppen som mottar sosialhjelp skjedde på 1970-tallet. I 1970 utgjorde aldersgruppen under 40 år 41 prosent av stønadstilfellene. Eldre over pensjonsalderen utgjorde i 1994 bare vel 3 prosent, mens de utgjorde 8 prosent i 1980 og 12 prosent 10 år tidligere.

Hvis vi ser på hvor stor andel av de ulike aldersgruppene som har mottatt sosialhjelp, finner vi at det bare er blant de aller eldste, de som er 67 år og over, at det ikke er blitt mer utbredt å motta sosialhjelp i perioden 1970 til 1994. Andelen har imidlertid svingt mellom 1,3 og 0,8 prosent, og var på det laveste omkring 1980. I 1994 mottok 1 prosent av de eldre sosialhjelp. I alle aldersgrup-

**Figur 4.7. Sosialhjelpstilfelle pr. 1 000 innbyggere i ulike aldersgrupper. 1970-1994**



Kilde: Sosialstatistikk, Statistisk sentralbyrå

pene over 40 år ble andelen som mottok sosialhjelp redusert eller stod stille på 1970-tallet, samtidig som andelen økte i alle aldersgrupper under 40 år. Siden 1980 har andelen som har fått sosialhjelp, økt i alle aldersgrupper. Derfor var endringene i alderssammensetningen blant sosialklientene størst på 1970-tallet, mens forholdet mellom aldersgruppene ikke har endret seg så raskt etter 1980.

Aldersgruppen 20-24 år har i hele perioden hatt høyest andel sosialhjelpsmottakere. I 1994 mottok nær 12 prosent av denne gruppen sosialhjelp. I 1970 var andelen under 2 prosent, og i 1980 var den mellom 3 og 4 prosent.

### Flere utenlandske statsborgere får sosialhjelp, men 85 prosent klarer seg uten

Innslaget av utenlandske statsborgere blant dem som mottar sosialhjelp har økt sterkt siden 1980. Da utgjorde de utenlandske statsborgerne 4 prosent av sosial-

hjelpestilfellene, mens tallet hadde økt til 16 prosent i 1994.

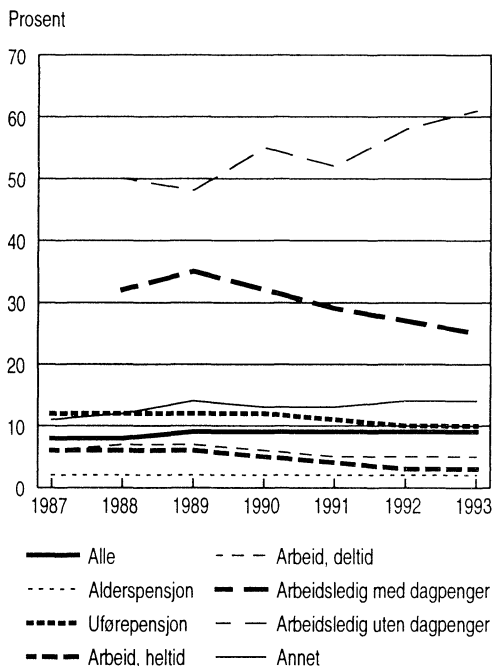
Det har også vært en økende andel blant utenlandske statsborgere som mottar økonomisk sosialhjelp. I 1980 var andelen på vel 3 prosent. Andelen økte jevnt gjennom første halvdel av 1980-tallet, og gjorde et sprang fra 1988 til 1989, men har siden holdt seg på om lag 15 prosent. Til sammenlikning var det 3,2 prosent av norske statsborgere som mottok økonomisk sosialhjelp i 1994.

Tallene må ses i sammenheng med veksten i tallet på flyktninger og asylsøkere på slutten av 1980-tallet, og at sosialkontorene har hatt det lokale ansvar for etablering og tilpasning til norske forhold.

### Lavere vekst i sosialhjelpsbruken blant bofaste innvandrere enn i hele befolkningen i perioden 1987 til 1993

En analyse av innvandrere som kom til Norge før 1987 og som fortsatt bodde her ved utgangen av 1993, viser at denne gruppen mottok sosialhjelp i mindre grad enn gruppen utenlandske statsborgere (Osmunddalen og Kalve 1996). Innvandrere er definert som alle som har to foreldre født i utlandet, og omfatter også innvandrere som har fått norsk statsborgerskap. Gruppen utenlandske statsborgere har ikke med dem som er blitt norske statsborgere, men inkluderer de store gruppene av flyktninger og asylsøkere som kom til Norge i slutten av 1980-årene, og mange som har reist fra Norge i løpet av perioden 1987-1993. Klientandelen er høyere i innvandrergruppen enn i hele befolkningen, men veksten i klientandel har vært lavere blant de bofaste innvandrere enn i hele befolkningen i perioden 1987 til 1993. Blant innvandrerne økte klientandelene fra 7,8 prosent i 1987 til 8,7 prosent i 1993. For

**Figur 4.8. Andel som mottok sosialhjelp blant innvandrere, etter forhold til arbeidsmarkedet og pensjonssystemet. Prosent. 1987-1993**



Kilde: Osmunddalen og Kalve 1995

hele befolkningen var de tilsvarende tallene 3,6 og 5,0. I beregningsgrunnlaget her er bare personer som er fylt 18 år tatt med, derfor blir klientandelen for befolkningen høyere enn i avsnittet over.

Den lave veksten i klientandel blant innvandrerne under ett dekker imidlertid over store ulikheter mellom innvandrere med ulikt forhold til arbeidsmarkedet og pensjonssystemet. Innvandrere som var i arbeid eller mottok pensjon hadde en nedgang i avhengighet av sosialhjelp i perioden 1987 til 1993. Det samme gjaldt dem som mottok dagpenger som arbeidsledige. Innvandrere som var arbeidsløse uten dagpenger ble derimot i økende grad avhengige av sosialhjelp i denne

perioden. I 1988 mottok 50 prosent av dem sosialhjelp. I 1993 var andelen med sosialhjelp steget til 61 prosent.

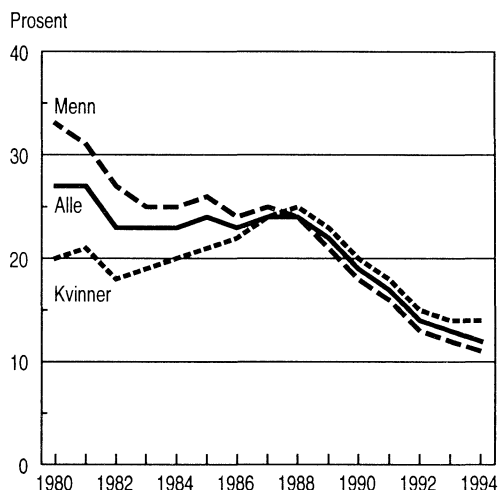
Innvandrere som er kommet til Norge som flyktninger og asylsøkere, er mer avhengig av sosialhjelp som inntektskilde enn andre innvandrere. Dette er ikke overraskende, siden det er sosialkontorene som har ansvaret for etablering av flyktninger i kommunene. Av dem som kom som flyktninger og asylsøkere i 1987 og 1988, mottok 52 prosent sosialhjelp i 1993, mens 61 prosent av den samme gruppen fikk sosialhjelp i 1990. Avhengigheten av sosialhjelp ser ut til å avta med botid i Norge: For flyktninger som kom i 1985 og 1986 sank andelen som mottok sosialhjelp fra 51 prosent i 1990 til 42 prosent i 1993. Blant innvandrere uten flyktningbakgrunn var det 7 prosent som fikk sosialhjelp i hvert av årene 1990 til 1993.

### Færre sosialhjelpsmottakere i arbeid, og flere med sosialhjelp som viktigste inntektskilde

I 1994 hadde 41 prosent av sosialhjelpsmottakerne sosialhjelp som sin viktigste inntektskilde. Resten hadde andre inntektskilder som var viktigere, i første rekke trygdeytelser og arbeidsinntekt. Andelen med sosialhjelp som viktigste inntektskilde har økt fra 27 prosent i 1986, som er det første året vi har denne opplysningen i statistikken.

I 1980 var 27 prosent av alle sosialhjelpsmottakere i arbeid på det tidspunktet de henvendte seg til sosialkontoret. I 1994 var denne andelen sunket til 12 prosent, ifølge opplysningene i sosialhjelpsstatistikken. Reduksjonen i yrkesdeltakelse har vært størst blant menn.

**Figur 4.9. Andelen av sosialhjelpsmottakerne som var i arbeid på søknadstidspunktet. 1980-1994**



<sup>1</sup> Andel i arbeid er beregnet på grunnlag av stønadstilfelle med oppgitt arbeidssituasjon. Økningen i andel kvinner i arbeid etter 1985 og nedgangen i andel av alle som var i arbeid fra 1991 til 1992 skyldes til dels statistikkomlegginger i 1986 og 1992.

Kilde: Sosialstatistikk, Statistisk sentralbyrå

Det har vært nedgang i andelen sosialhjelpsmottakere med arbeidsinntekt som viktigste kilde til livsopphold. Mens det i perioden 1987-1992 ble flere med trygdeinntekt som viktigste inntektskilde, har andelen med trygd som viktigste inntektskilde gått ned i årene etter 1992. I 1987 hadde 36 prosent av sosialhjelpsmottakerne trygd som viktigste inntektskilde. I 1991 gjaldt dette 44 prosent, mens andelen i 1994 var gått ned til 38 prosent.

### Færre sosialhjelpsmottakere med trygdeytelser etter 1990

I 1993<sup>1</sup> mottok 41 prosent av sosialhjelpsmottakerne ytelser fra folketrygden. Trygdestatus ble første gang registrert i 1986. Fra 1986 til 1990 var det en svak

<sup>1</sup> Tall for sosialhjelpsmottakernes forhold til trygd i 1994 vil ikke bli publisert på grunn av feil i registreringer fra en dataleverandør.

vekst i andelen sosialhjelpsmottakere som hadde mottatt trygd og sosialhjelp samme år, mens det i årene etterpå har vært en svak nedgang. Dagpengemottakere, uførepensjonister og enslige forsørgere med overgangsstønad utgjør de største gruppene.

Enslige forsørgere med overgangsstønad utgjorde om lag 8 prosent av alle sosialhjelpsmottakerne i 1993. Dette var 28 prosent av alle enslige forsørgere med overgangsstønad. Ingen annen trygdemottakergruppe hadde en så stor andel sosialhjelpsmottakere. Gruppen skilte seg også ut ved at mottakerne fikk sosialhjelp i lengre tid enn andre trygdemottakere, og ved at utbetalingen pr. mottaker var høyere.

Uføretrygdede med sosialhjelp representerte i 1993 9 prosent av sosialhjelpsmottakerne. Dette var knapt 7 prosent av alle uførepensjonister.

Enslige forsørgere med overgangsstønad og uførepensjonister utgjorde en relativt stabil andel av sosialhjelpsmottakerne i perioden 1986-1991, mens andelen med dagpenger økte fra 5 prosent i 1986 til nær 13 prosent i 1991. I 1992 og 1993 har det imidlertid vært nedgang i alle tre gruppene av trygdemottakere med sosialhjelp, både i absolutte tall, som andel av sosialhjelpsmottakerne og som andel av alle trygdemottakerne i de respektive gruppene. Andelen dagpengemottakere blant sosialhjelpsmottakerne har sunket til i underkant av 12 prosent i 1993. Sett i forhold til alle arbeidssøkere uten arbeidsinntekt sank andelen som mottok sosialhjelp fra nær 17 prosent i 1990 til 15 prosent i 1993.

Alderspensjonistene har utgjort en liten og synkende andel av sosialhjelpsmottakerne. I 1993 var under 3 prosent av

sosialhjelpsmottakerne alderspensjonister. Dette tilsvarende er i underkant av 1 prosent av alle alderspensjonister.

Mens det fram til 1991 så ut til at tallet på personer som mottok både trygd og sosialhjelp, økte i takt med veksten i tallet på trygdemottakere, kan det nå se ut til at sosialkontorene er blitt noe mer restriktive med å gi stønad til personer som har ytelser fra folketrygden.

### **Mer om kombinert bruk av sosialhjelp og trygd**

En undersøkelse om kombinert bruk av sosialhjelp og visse trygdeytelser i årene 1987 til 1990 viser at enslige forsørgere med overgangsstønad har lengst stønads-tid målt i antall måneder med stønad (Kalve og Osmunddalen 1995). I hele observasjonsperioden på i alt 48 måneder mottok 21 prosent av enslige forsørgere med overgangsstønad sosialhjelp i mer enn 24 måneder. Den tilsvarende andel blant uførepensjonistene var 18 prosent og blant alderspensjonistene 10 prosent.

Det var likevel klart flere uførepensjonister som mottok sosialhjelp i alle de fire kalenderårene i undersøkelsen. Av de som kombinerte uførepensjon og sosialhjelp i 1987 var det 30 prosent som kombinerte ytelsene også i de tre påfølgende årene. Det tilsvarende tallet blant enslige forsørgere med overgangsstønad var 24 prosent og blant alderspensjonistene 14 prosent. Undersøkelsen viser også at sambrukere som er bosatt i storbyer, får høyere stønadsbidrag pr. måned og sosialhjelp over lengre tid enn sambrukere bosatt i mindre kommuner.

### **Få i arbeid og mange med sosialhjelp blant unge med lav utdanning**

Sosialhjelp skal være siste utvei til forsørgelse for den som ikke har arbeids- eller

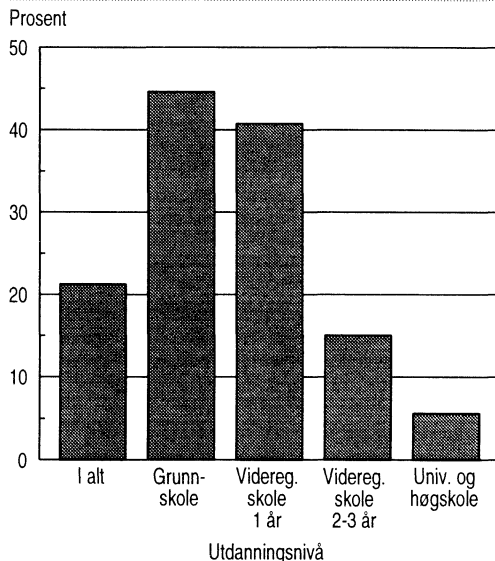
trygdeinntekter eller kan forsørge seg på annen måte. Ungdom som ikke er i utdanning eller arbeid, er en gruppe som faller utenfor trygdesystemet og som ikke har noe alternativ til sosialhjelp dersom de ikke blir forsørget av foreldrene. Ungdom som avslutter skolegangen tidlig, har dessuten dårligere muligheter til å skaffe seg arbeid enn ungdom som fullfører videregående skole eller høyere utdanning.

En undersøkelse som kobler sosialhjelpsdata mot data fra arbeidstakerstatistikken, viser at bare 15 prosent av 20-24-åringene i 1994 som mottok sosialhjelp i 1993, var i ordinært arbeid i mai 1993, sammenliknet med 41 prosent av de i aldersgruppen som ikke mottok sosialhjelp. Dette er ikke uventet, i betraktning av at mangel på arbeidsinntekt er det som ofte ligger bak når en oppsøker sosialkontoret.

Den samme undersøkelsen har fulgt dette fødselskullet (født 1970) i perioden 1988 til 1993. Fra de fylte 18 år og til de fylte 23 var det 21 prosent av dem som hadde mottatt sosialhjelp i minst ett av disse fem årene. Det var store forskjeller mellom ungdom som bare hadde grunnskole og de som hadde fullført 2-3 år i videregående skole (registrert i 1992). Over 40 prosent av de med lite eller ingen utdanning utover grunnskolen, hadde mottatt sosialhjelp minst ett av årene. Blant de av ungdommene som hadde lengre utdanning hadde 13 prosent mottatt sosialhjelp.

De 18-åringene som fikk sosialhjelp i 1988 fikk i løpet av den følgende 5-årsperioden en stadig mer marginal tilknytning til arbeidsmarkedet. I 1988 var 26 prosent av dem i arbeid, i 1993 var andelen sunket til 16 prosent. Perioden fra 1988 til 1993 var preget av

**Figur 4.10. Andelen 24-åringer i 1994 som har mottatt sosialhjelp minst én gang fra de ble 18 år, etter høyeste fullførte utdanning i oktober 1992**



Kilde: Ukens statistikk 3/95, Statistisk sentralbyrå

lavkonjunktur i økonomien og et vanskelig arbeidsmarked. Likevel økte andelen som var i arbeid blant de 18-åringene som ikke mottok sosialhjelp i 1988, fra 36 til 51 prosent i løpet av perioden 1988-1993. Dette indikerer at unge sosialhjelpsmottakere er personer som i særlig grad har problemer med å få eller beholde en jobb når arbeidsmarkedet blir vanskeligere (Statistisk sentralbyrå 1995).

### **Stønadslengde: Dobbelt så mange får langtidshjelp (6 måneder eller mer) i 1994 som i 1980**

Sosialstatistikken registrerer stønadslengde i måneder pr. kalenderår. Den årlige statistikken forteller ikke noe om sosialhjelpsmottakernes totale stønadstid. Variasjoner i den årlige stønadstiden kan likevel indikere endringer i total stønadslengde.

Den gjennomsnittlige stønadslengden pr. år økte fra 3,5 måneder i 1980 til 5,2 måneder i 1989, men har siden gått ned til 4,7 måneder i 1991 og økt litt igjen til 4,8 måneder i 1993 og 1994<sup>2</sup>. Andelen sosialhjelpsmottakere som mottok sosialhjelp i 6 måneder eller mer er blitt fordoblet fra 18 prosent i 1980 til nær 37 prosent i 1989. I 1994 var denne andelen 36 prosent. Også den andelen som mottok sosialhjelp hele året økte fra 5 prosent til 11 prosent i 1989, men har senere gått ned til knapt 8 prosent i 1993 og 1994. Endringene kan skyldes variasjoner i behovet for sosialhjelp, eller administrative omlegginger i forbindelse med utbetalingspraksis (overgang til langtidsvedtak i første halvdel av 1980-tallet, innstramming fra 1990).

I undersøkelser som kobler sammen årgangsfiler fra sosialstatistikken, har en mulighet til å følge sosialhjelpsmottakerne gjennom flere år. Sosialhjelpsmottakerne i 1987 ble fulgt gjennom fire år. Den gjennomsnittlige tiden med stønad var 15 måneder. De fleste av stønadsmottakerne, 54 prosent, fikk sosialhjelp i 1-12 måneder, mens 9 prosent var tilnærmet heltidsmottakere med stønad i 37-48 måneder i årene 1987 til 1990. Hvis vi bare ser på dem som var nye i 1987, var gjennomsnittlig stønadstid for dem 11 måneder, 65 prosent hadde mottatt stønad i 1-12 måneder og bare 5 prosent hadde fått stønad i mer enn 36 måneder.

### **Stønadsmønster: En av tre mottakere i 1987 fikk sosialhjelp hvert år i perioden 1987-1990**

Sosialstatistikken før 1992 har bare opplysninger om antall måneder med stønad,

ikke hvilke måneder, derfor vet en ikke om stønaden har vært sammenhengende eller oppdelt i perioder med og uten stønad. Vi kan likevel få et visst inntrykk av dette ved å se på hele kalenderår med og uten stønad. En fjerdedel av sosialhjelpsmottakerne i 1987 fikk bare stønad det ene året, om lag en tredjedel fikk stønad hvert av årene i perioden, mens resten, ca. 45 prosent, gikk ut og inn av systemet, dvs. de fikk stønad i minst to av årene og var ute minst ett av årene 1987 til 1990. Hvis en hadde observert 1987-mottakerne gjennom en lengre periode, ville det etterhvert bli litt færre engangsmottakere og "permanente" mottakere, og flere "ut-og-inn"-mottakere.

### **Utbetalinger**

I 1994 ble det utbetalt 3,96 milliarder kroner i økonomisk sosialhjelp, eller gjennomsnittlig vel 22 000 kroner pr. stønadstilfelle. Til sammenlikning ble det utbetalt 67 milliarder i alders- og uførepensjon, 2,3 milliarder til enslige forsørgere med overgangsstønad og 11,9 milliarder til arbeidsløse.

Enslige kvinner fikk minst bidrag pr. måned - 3 800 kroner i 1994. Enslige menn fikk gjennomsnittlig utbetalt knapt 4 500 kroner pr. måned, mens enslige forsørgere fikk mindre - vel 4 000 kroner pr. måned. Dette har sammenheng med at mange enslige forsørgere har overgangsstønad fra folketrygden, og supplerer denne stønaden med sosialhjelp, mens det blant enslige menn er flere som har sosialhjelp som eneste inntektskilde. Ektepar med barn fikk mest utbetalt pr. måned - nær 6 900 kroner. Forholdet

<sup>2</sup> Gjennomsnittlig stønadslengde er beregnet for stønadstilfelle for å få en sammenliknbar tidsserie tilbake til 1980. Dette betyr at den gjennomsnittlige stønadstiden for "reelle" personer, dvs. stønadsmottakere, blir undervurdert, og at tallene skiller seg fra de som publiseres i NOS Sosialstatistikk, som har kortere tidsserier.

mellom gruppene har ikke endret seg i perioden 1987 til 1994.

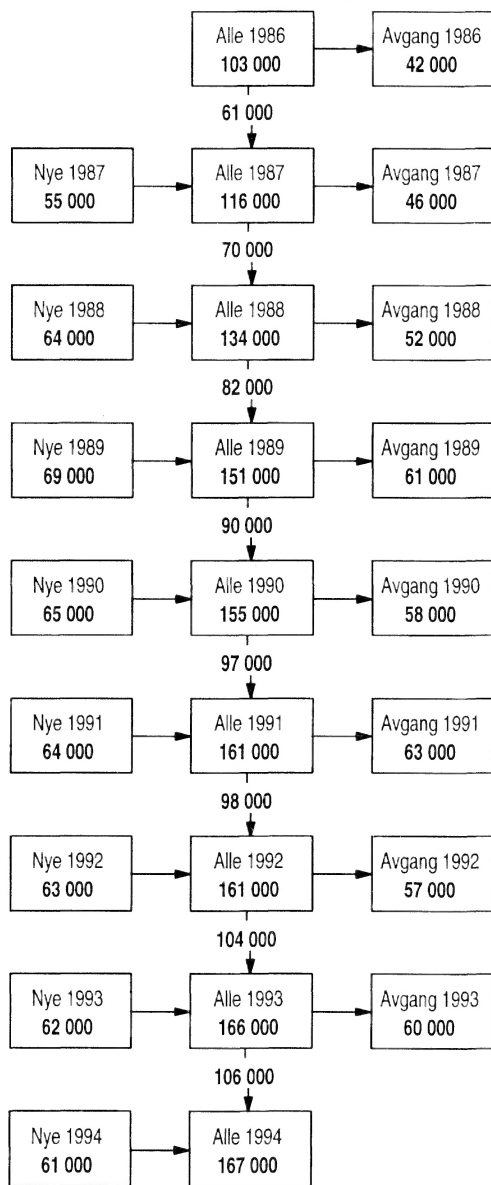
### Tilgang og avgang: Færre nye, men flere "gjengangere" blant sosialhjelpsmottakerne

Sosialhjelpsmottakerne et gitt år er satt sammen av personer som har mottatt sosialhjelp tidligere, og nye mottakere. Hvis tallet på mottakere øker fra det ene året til det neste, kan man ikke gå ut fra at det er kommet flere nye stønadsmottakere til. Økningen kan også skyldes at flere stønadsmottakere blir værende i systemet. I årene 1987 til 1989 økte både tallet på nye mottakere og antall "gjengangere", de som fortsetter å få stønad året etter. Dette førte til en sterk vekst i det totale antall mottakere. Fra 1990 til 1994 har imidlertid tallet på nye sosialhjelpsmottakere gått ned, selv om veksten i totalt antall mottakere har fortsatt, om enn i redusert takt. Forklaringen er at tallet på gjengangere har fortsatt å øke gjennom hele perioden 1987-1994. Hele økningen i årene etter 1989 kan forklares gjennom et økende antall personer som har gått igjen som sosialhjelpsmottakere fra det ene året til det neste.

### Sosialhjelpsmottakernes levekår

I 1991 ble det gjennomført en levekårsundersøkelse for et landsrepresentativt utvalg av sosialhjelpsmottakere i alderen 18-50 år (Sæbø 1993). Undersøkelsen viste at sammenliknet med befolkningen i de samme aldersgruppene, er det flere sosialhjelpsmottakere med lav utdanning, flere som er uten arbeid, færre har skattbar inntekt, og blant de som har inntekt, er gjennomsnittsinntekten betydelig lavere. Sosialhjelpsmottakernes boliger er litt mindre og har litt lavere standard enn resten av befolkningen. Det er færre blant sosialhjelpsmottakerne som eier sin egen bolig, og de som har boliggjeld betaler mindre i renter og avdrag enn gjennom-

**Figur 4.11. Alle sosialhjelpsmottakere, nye mottakere, mottakere som fortsetter å få stønad året etter og personer som ikke får stønad året etter. 1986-1994<sup>1</sup>**



<sup>1</sup> Tallene er basert på koblinger av årgangsfilene med sosialhjelpsmottakere. Personer med manglende fødselsnummer er fordelt på nye og gjengangere i samme forholdet som de med kjent fødselsnummer.

Kilde: Sosialstatistikk, Statistisk sentralbyrå

snittet for selveiere i befolkningen. Derimot betaler sosialhjelpsmottakerne gjennomsnittlig litt høyere husleie enn leietakerne i befolkningen. Alt i alt har ikke sosialhjelpsmottakerne spesielt høye boutgifter, men boutgiftene deres er høye i forhold til inntektene. Blant annet derfor er det svært mange av sosialhjelpsmottakerne, 85 prosent, som sier at de har hatt vansker med å klare løpende utgifter til mat, transport, bolig og liknende, mens dette bare gjelder 27 prosent av befolkningen.

Det er små forskjeller mellom sosialhjelpsmottakerne og befolkningen ellers med hensyn til kontakt med familie og venner. Litt flere av sosialhjelpsmottakerne har daglig kontakt med foreldre, søsken og venner, men det er også flere som har kontakt sjeldnere enn en gang i året.

Blant sosialhjelpsmottakerne var det flere som hadde sykdom eller lidelse av varig natur, eller virkning av skade eller handicap. Om lag 55 prosent av sosialhjelpsmottakerne svarte ja på dette spørsmålet, mot knapt 30 prosent av befolkningen. Av de som hadde varige plager, var det også flere av sosialhjelpsmottakerne som hadde fått sin arbeidsevne begrenset av sykdom. Det er også langt flere blant sosialhjelpsmottakerne som har hatt symptomer på psykiske lidelser.

Helsen påvirkes blant annet av livsstilsfaktorer som røyke- og drikkevaner, kosthold og mosjon. Det er små forskjeller i oppgitt alkoholinntak mellom sosialhjelpsmottakere og andre. Derimot er det langt flere av sosialhjelpsmottakerne som røyker, hele 75 prosent, mens det bare er 37 prosent som er dagligrøykere i befolkningen.

**Tabell 4.1. Utdanning, arbeid, inntekt og boligforhold for sosialhjelpsmottakere og befolkningen 18-50 år. 1990**

| Utdanning                                                  | Sosialhjelpsmottakere | Befolkningen |
|------------------------------------------------------------|-----------------------|--------------|
| Andel med grunnskole som høyeste utdanning                 | 33                    | 22           |
| Arbeid: A. Andel yrkesaktive på intervjudtidspunktet       | 43                    | 81           |
| B. Andel som aldri har vært i arbeid                       | 13                    | 4            |
| Inntekt: A. Andel uten skattbar inntekt                    | 29                    | 1            |
| B. Gjennomsnitt for dem som hadde skattbar inntekt         | 74 700                | 99 000       |
| Bolig: A. Antall rom i bolig bebodd av 3-personhusholdning | 3,65                  | 4,71         |
| B. Andel som mangler bad og/eller WC                       | 7                     | 3            |
| C. Andel som eier egen bolig                               | 43                    | 81           |
| D. Gjennomsnittlige utgifter til boliglån:                 |                       |              |
| Renter                                                     | 43 200                | 52 500       |
| Avdrag                                                     | 10 900                | 17 000       |
| E. Gjennomsnittlig husleie pr. måned for leietakere        | 2 500                 | 2 300        |

Kilde: Sæbø (1993).



Når en ser på hvert levekårsområde for seg, får en ikke noe inntrykk av hvordan sammenhengen er mellom de ulike komponentene. Et samlemål for gode levekår er laget slik at man får et poeng for hvert av disse kriteriene man oppfyller, ellers null: Bor i enebolig eller rekkehus, bor i selveid bolig, har bil, er i arbeid, har ikke hatt økonomiske vansker i hverdagen, har ikke hatt nerveproblemer. I befolkningen finner en da at 73 prosent tilfredsstiller 5 eller 6 av disse kriteriene. Blant sosialhjelpsmottakerne er det bare 9 prosent som er like godt stilt, og 5 prosent har en dårlig situasjon på alle disse områdene, det vil si at de bor i en blokkleilighet som de ikke eier selv, de har ikke bil, de er uten arbeid, de opplever økonomiske vansker i hverdagen og de har nerveproblemer. De fleste sosialhjelpsmottakerne, 52 prosent, har en god situasjon i forhold til 2 eller 3 av kriteriene.



## 5. Barneverntjenesten

### 5.1. Hva er barneverntjenesten?

Barneverntjenestens virksomhet er regulert av lov om barneverntjenester. Barneverntjenesten skal hjelpe barn og foreldre når foreldrene ikke makter å gi barna nødvendig omsorg. Hjelpen skal så langt som mulig gis som et tilbud for å styrke foreldrenes muligheter til å ta seg av barna på en god måte, eller avlaste dem i oppgaven og hjelpe barna gjennom f.eks. å gi dem plass i barnehage. Hvis dette ikke er tilstrekkelig, vil barneverntjenesten overta omsorgen for barna og plassere dem i fosterhjem eller barnevernsinstitusjon eller egnede tiltak. Loven omfatter barn inntil de fyller 18 år. Da opphører "omsorgen", som en naturlig konsekvens av at foreldreansvaret bortfaller og at barnet blir myndig. Dersom barneverntjenesten på forhånd, i samarbeid med den unge selv, finner at han eller hun etter fylte 18 år ikke vil få tilfredsstillende underhold eller utviklingsmuligheter på annen måte, kan tiltak som iverksettes før fylte 18 år likevel opprettholdes inntil ungdommen fyller 20 år. Dette gjelder alle typer tiltak og omfatter f.eks. fosterhjemstiltak, institusjonstiltak eller hjelpetiltak etter lovens § 4-4. Tiltak for barn med alvorlige atferdsvansker etter § 4-24 kan opprettholdes med tvang utover fylte 18 år

innenfor de tidsbegrensninger som er fastsatt i fylkesnemdas vedtak.

### Barneverntjenestens oppgaver

Formålet med lov om barneverntjenester er nedfelt i § 1-1:

".. sikre at barn og ungdom som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid."

".. bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår."

Barneverntjenesten skal generelt "følge nøye med i de forhold barn lever under, og ha ansvar for å finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer. Barneverntjenesten har spesielt ansvar for å søke avdekket omsorgssvikt, atferdsproblemer, sosiale og emosjonelle problemer så tidlig at varige problemer kan unngås, og sette inn tiltak i forhold til dette." (§ 3-1)

### Meldinger til barneverntjenesten

Barneverntjenesten kan få meldinger om barn som lever under skadelige forhold på ulike måter. Meldinger kan komme fra slektninger, naboer, barnehage, skole, helsepersonell, sosialarbeidere eller politi. Det kan også hende at foreldrene eller barna selv, særlig større barn, tar

kontakt med barneverntjenesten for å få hjelp. Offentlige myndigheter og noen yrkesgrupper, f.eks. leger, sykepleiere og annet helsepersonell, har etter § 6-4 en lovfestet plikt til å melde fra til barneverntjenesten hvis de gjennom utøvelsen av sitt yrke blir oppmerksomme på barn som blir mishandlet i hjemmet eller det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt, eller når et barn har vist vedvarende alvorlige atferdsvansker.

Alle meldinger må gjennomgås innen en uke, for å vurdere om det må settes i gang undersøkelser i saken (§ 4-2).

### **Rett og plikt for barneverntjenesten til å foreta undersøkelser**

§ 4-3 i lov om barneverntjenester omhandler dette:

"Dersom det er rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak .. , skal barneverntjenesten snarest undersøke forholdet".

Undersøkelsen må gjennomføres så raskt som mulig, senest innen en frist på 3 måneder, eller i særlige tilfelle 6 måneder. Undersøkelsen skal gjennomføres slik at den minst mulig skader de som berøres. Foreldre og barn kan ikke motsette seg at undersøkelsen gjennomføres ved besøk i hjemmet. Hvis det er nødvendig kan barnevernet kreve å få hjelp av politiet til å gjennomføre undersøkelsen. Barneverntjenesten og dens sakkyndige har rett til å samtale med barnet i enerom. Hvis det er mistanke om mishandling eller andre alvorlige overgrep, kan barneverntjenesten pålegge at barnet undersøkes på sykehus.

### **Resultatet av undersøkelsen**

Resultatet av undersøkelsen kan være at

- saken henlegges
- barneverntjenesten gir råd og veiledning, men ikke fatter vedtak om hjelpetiltak
- barneverntjenesten fatter vedtak om tiltak etter lov om barneverntjenester, som kan være:
  - ulike hjelpetiltak i hjemmet, eller mulighet for barnet til å bo utenfor hjemmet (§ 4-4)
  - omsorgsovertakelse, som krever behandling i fylkesnemnda (§ 4-12)
  - akuttvedtak om plassering utenfor hjemmet som krever foreløpig godkjenning av lederen av fylkesnemnda innen 48 timer (§ 4-6)

Når saken henlegges, er det som oftest fordi forholdene for barnet viser seg ikke å være slik at de er direkte skadelige for helse og utvikling, eller at saken overføres til en annen instans. Hjelpetiltak blir fortrinnsvis gitt når forholdene i hjemmet ikke er alt for dårlige, men barnet av ulike grunner allikevel har behov for hjelp. Dersom barnet er i en alvorlig situasjon og foreldrene motsetter seg tilbud om hjelp i hjemmet, kan de pålegges av fylkesnemnda å ta imot hjelpen. Følger de ikke dette pålegget, vil barneverntjenesten måtte overta omsorgen for barnet.

Det at plassering utenfor hjemmet nå kan iverksettes uten at barneverntjenesten overtar omsorgen for barnet, medfører et brudd i forhold til tidligere regler. Et slikt plasseringsalternativ er et ekstraordinært tiltak som bare kan finne sted dersom situasjonen ikke kan løses ved hjelpetiltak som gjør at barnet kan bo hos foreldrene. Dersom foreldrene i lengre tid ikke forventes å kunne gi barnet forsvarlig omsorg, bør barneverntjenesten med en gang vurdere ansvarsovertakelse. De nye lovbestemmelsene innebærer at alle

omsorgsovertakelser, enten de er frivillige eller ikke, skal behandles etter § 4-12 og avgjøres av fylkesnemnda. Tidligere ble saker om omsorgsovertakelse behandlet av helse- og sosialstyret forsterket med dommer eller annen juridisk sakkyndig bare når foreldrene ikke samtykket i omsorgsovertakelsen.

Ordningen med å behandle alle omsorgsovertakelser i ei fylkesnemnd med juridisk sakkyndig leder innebærer at en ikke har det samme skillet som etter den tidligere loven mellom frivillige omsorgsovertakelser og tvangsvedtak. Fylkesnemnda kan vedta omsorgsovertakelse uavhengig av foreldrenes samtykke, men foreldrene har (som tidligere) mulighet til å få vedtaket overprøvd av herreds- eller byretten dersom de ikke mener det er riktig å overlate omsorgen for barnet til barneverntjenesten. Den nye loven gir fylkesnemnda mulighet til å pålegge tilsyn med hjemmet og andre hjelpetiltak dersom foreldrene ikke samtykker i dette, mens dette tidligere var frivillig.

### **Hjelpetiltak for barn og barnefamilier**

Barnevernloven fra 1953 skilte klart mellom hjelpetiltak i hjemmet (§ 18) og plassering for oppfostring utenfor hjemmet som innebar at barnevernet overtok omsorgen for barnet (§ 19). Den nye lov om barneverntjenester (§ 4-4) gir mulighet for å tilby barn å bo utenfor hjemmet uten at barneverntjenesten overtar omsorgsansvaret. Det kan også tilbys plass i fosterhjem, mødrehjem eller institusjon, men hvis foreldrene i lengre tid må forventes å være ute av stand til å gi barnet forsvarlig omsorg, skal barneverntjenesten vurdere å overta omsorgen for barnet etter § 4-12.

Hjelpetiltakene settes inn når barna har særlig behov for det på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner,

f.eks. at barnet er funksjonshemmet eller viser tegn til atferdsproblemer. Et vanlig hjelpetiltak er f.eks. støttekontakt, der en person oppnevnes til å være sammen med barnet eller familien et visst antall timer pr. uke. Plass i barnehage kan virke stimulerende for barnet og virke gunstig for barnets utvikling, samtidig som det avlastar foreldrene og gir dem mulighet til utdanning eller yrkesaktivitet mens barna er i barnehagen. Avlastning kan også gis på andre måter, f.eks. gjennom besøks-hjem der barna kan være en helg i måneden eller oftere. Barneverntjenesten skal også sette i verk tiltak som kan stimulere barnas fritidsaktivitet, og bidra til at barna får tilbud om utdanning eller arbeid, eller anledning til å bo utenfor hjemmet.

Hvis barneverntjenesten mener det er behov for det, kan det oppnevnes en tilsynsfører for barnet, som har til oppgave å holde kontakt med barnet og hjemmet for å vurdere hvordan forholdene i hjemmet og barnets situasjon utvikler seg. På den måten kan barneverntjenesten få varsel om det hvis situasjonen utvikler seg ugunstig og det kan bli nødvendig å overta omsorgen for barnet. Barneverntjenesten kan også yte økonomisk stønad som et hjelpetiltak for barnet.

Barneverntjenesten kan også formidle plass i fosterhjem eller institusjon som et hjelpetiltak (uten omsorgsovertakelse) dersom situasjonen er slik at barnets problemer ikke kan løses ved andre hjelpetiltak. Dette tilbys fortrinnsvis når foreldrene midlertidig er ute av stand til å ha omsorg for barnet, f.eks. på grunn av sykdom (§ 4-4 5. ledd).

### **Omsorgsovertakelse**

Lov om barneverntjenesten § 4-12 gir retningslinjer for når barnevernet kan

vedta å overta omsorgen for et barn:

- "a) dersom det er alvorlige mangler ved den daglige omsorgen som barnet får, eller alvorlige mangler i forhold til den personlige kontakt og trygghet som det trenger etter sin alder og utvikling,
- b) dersom foreldrene ikke sørger for at et sykt, funksjonshemmet eller spesielt hjelpetrengende barn får dekket sitt behov for behandling og opplæring,
- c) dersom barnet blir mishandlet eller utsatt for andre alvorlige overgrep i hjemmet eller
- d) dersom det er overveiende sannsynlig at barnets helse eller utvikling kan bli alvorlig skadd fordi foreldrene er ute av stand til å ta tilstrekkelig ansvar for barnet."

Det understrekes i loven at vedtak om omsorgsovertakelse ikke kan fattes dersom det er mulig å oppnå tilfredsstillende forhold for barnet gjennom hjelpetiltak, eller behandlings- eller opplæringstiltak for barn som har særlige behandlings- og opplæringsbehov.

§ 4-12 bokstav d) er den bestemmelsen som blir brukt når det fattes vedtak om å overta omsorgen for nyfødte barn. Etter denne bestemmelsen kan omsorgsovertakelse vedtas selv om omsorgssituasjonen på vedtakstidspunktet i og for seg er tilfredsstillende. Forutsetningen er at det er overveiende sannsynlig at barnets helse og utvikling kan bli skadet fordi foreldrene mangler personlige forutsetninger for å ha omsorgen for barnet. Bestemmelsen tar særlig sikte på situasjoner der foreldrene er tilbakestående eller har alvorlige sinnslidelser, men også i tilfelle der foreldrene er rusmiddelmissbrukere med dårlig prognose for rehabilitering.

Når fylkesnemnda har vedtatt at barneverntjenesten skal overta omsorgen for et barn, blir barnet plassert i fosterhjem eller barnevernsinstitusjon, eller evt. i opplærings- eller behandlingsinstitusjon når det er nødvendig fordi barnet er funksjonshemmet. Ved valg av plasseringsalternativ skal det tas hensyn til barnets behov for et stabilt miljø, hvor lenge oppholdet trolig vil vare og om det er ønskelig at barnet har samvær og kontakt med foreldrene. Barneverntjenesten må utarbeide en plan for barnets omsorgssituasjon. Barneverntjenesten skal følge nøye med i utviklingen til de barn som det er vedtatt omsorgsovertakelse for, og også i utviklingen til foreldrene deres (§ 4-16).

Det er fosterforeldrene eller institusjonen som barna bor i som på vegne av barneverntjenesten har ansvaret for den daglige omsorgen for barna. Foreldrene kan ha bestemmelsesrett i spørsmål som ikke gjelder den daglige omsorgen, hvis fylkesnemnda har vedtatt det. Fylkesnemnda kan vedta å ta foreldreansvaret i sin helhet fra foreldrene og gi samtykke til adopsjon, dersom det kan føre til alvorlige problemer for barnet om det blir flyttet tilbake til foreldrene, og fosterforeldrene har vist seg skikket til å oppdra barnet som sitt eget.

Vedtak om omsorgsovertakelse skal oppheves når foreldrene kan gi barnet forsvarlig omsorg, men ikke hvis barnet er blitt så knyttet til fosterforeldre at det vil føre til alvorlige problemer for barnet om det blir flyttet.

Barn med alvorlige atferdsvansker, som f.eks. har utvist stor kriminell aktivitet eller som misbruker rusmidler, kan plasseres i institusjon for observasjon eller korttidsbehandling i inntil 4 uker, uten at barnet selv eller de som har foreldre-

ansvaret samtykker. Hvis barnet har behov for mer langvarig behandling, kan barnet plasseres for opptil 12 måneder, som kan forlenges med opptil 12 nye måneder, uten samtykke fra barn og foreldre. Det er fylkesnemnda som fatter slike vedtak, men både barneverntjenesten og påtalemyndigheten kan fatte midlertidige vedtak i slike tilfelle (§§ 4-24 og 4-25).

### **Midlertidige vedtak i akutte situasjoner**

Barns kriminalitet og rusmiddelmisbruk er et eksempel på en situasjon der det kan treffes midlertidige vedtak om umiddelbar plassering utenfor hjemmet (§ 4-24, 1. ledd). Hvis et barn er uten omsorg fordi foreldrene er syke eller av andre grunner, skal barneverntjenesten straks

sette i verk nødvendige tiltak. Tiltakene kan ikke opprettholdes mot foreldrenes vilje, unntatt hvis det er fare for at barnet kan bli "vesentlig skadelidende ved å forbli i hjemmet". Da kan barnevernadministrasjonens leder eller påtalemyndigheten treffe midlertidig vedtak om plassering av barnet utenfor hjemmet uten samtykke fra foreldrene. Et slikt vedtak må så snart som mulig foreløpig godkjennes av lederen i fylkesnemnda. Samtidig kan det, om nødvendig, vedtas midlertidig at foreldrene ikke skal ha rett til samvær med barnet.

Barneverntjenesten må sende forslag til hvilke tiltak som bør iverksettes til fylkesnemnda innen seks uker, eller innen to uker hvis det gjelder tiltak etter § 4-24, ellers faller akuttvedtaket bort.

### **Statistikken**

Statistisk sentralbyrå innhenter hvert år statistikk fra kommunene om barn som i løpet av året har vært under barneverntiltak. Fra og med 1992 blir det også hentet inn noen få opplysninger om alle barn som blir meldt til barneverntjenesten i løpet av året. Statistikken over meldte barn har opplysninger om barnas kjønn og alder, om hvem som har meldt saken og hva som ligger til grunn for meldingen, og om konklusjonen, dvs. om meldingen blir henlagt eller om det blir foretatt undersøkelse i saken. Dato for start og avslutning av meldingsgjennomgang og undersøkelse blir også registrert. For de barna som det blir foretatt undersøkelse om, registreres resultatet av undersøkelsen.

Der det har vært tiltak satt i verk, enten nye eller tiltak som fortsetter fra tidligere år, blir det registrert hvilke typer av hjelpetiltak og omsorgstiltak som har vært i bruk i løpet av året, og hva som var grunnlaget for vedtaket. Det blir registrert spesielt hvilke tiltak som var satt i verk ved utgangen av året og hvem barnet bodde sammen med på dette tidspunktet. Videre registreres barnets statsborgerskap og om foreldrene bor sammen med hverandre. Fra og med 1992 blir også mors og fars fødeland og viktigste kilde til livsopphold registrert.

Fra samme år blir det også innhentet opplysninger om organisering av barneverntjenesten, samarbeid med andre instanser, om kommunen har akuttberedskap utenom ordinær arbeidstid og i tilfelle hvordan denne er organisert. Det blir også hentet inn opplysninger om ansatte og stillinger innen barneverntjenesten.

Akutt plassering utenfor hjemmet kan være nødvendig f.eks. når det er mistanke om mishandling eller incest eller at foreldrene ikke kan ta seg av barnet på grunn av rusmiddelmisbruk eller psykisk sykdom. Akuttplassering kan også brukes hvis foreldrene motsetter seg at barneverntjenesten foretar undersøkelser, eller prøver å skjule seg og barnet for å unndra seg at tiltak settes i verk.

## 5.2. De lange linjer: Utviklingen fra 1945 til 1994

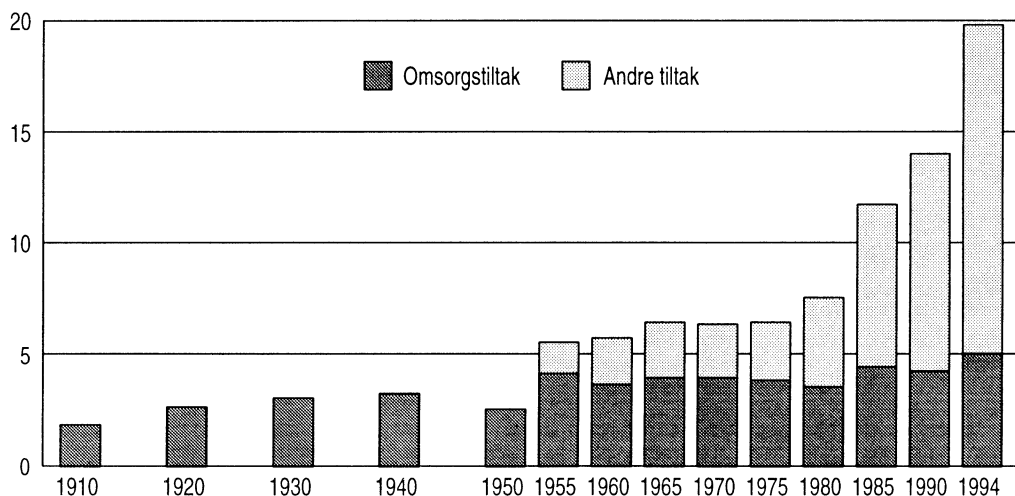
I 1954 trådte en ny barnevernlov i kraft. Før dette tidspunktet foreligger det ingen statistikk om eventuelle forbyggende tiltak som vergerådene satte i verk. I hvert fall i statistikkssammenheng var vergerådernes tiltak ensbetydende med plassering utenfor hjemmet. Så langt tilbake som en har tall, har andelen av alle barn som var under omsorg ved

utgangen av året vært nokså stabil på omkring 3 pr. 1 000 barn. For årene fra og med 1954 har en beregnet hvor stor andel av barn under 18 år som var under barneverntiltak ved utgangen av året. Andelen lå på rundt 4 pr. 1 000 barn fram til 1990, men har tilsynelatende økt litt i begynnelsen av 1990-tallet. Ved utgangen av 1994 var 5,1 pr. 1 000 barn under 18 år under omsorg av barnevernet. Det finnes ikke helt sammenliknbare tall for årene før 1954, men i figur 5.1 har en beregnet barn under omsorg i alt pr. 1 000 barn under 20 år for utvalgte år i perioden 1910 til 1950. Tallet var knapt 2 pr. 1 000 i 1910, økte til 3,3 pr. 1 000 i 1940 og gikk ned til 2,6 pr. 1 000 i 1950.

Med barnevernloven av 1953 ble forebyggende tiltak lovfestet. Hvis forebyggende tiltak ble ansett som nytteløse eller hadde vært prøvd uten at barnets situasjon ble

**Figur 5.1. Barn under 18 år med barneverntiltak ved utgangen av året pr. 1 000 barn under 18 år. 1910<sup>1</sup>-1994**

Barn med tiltak pr. 1 000 barn



<sup>1</sup> For årene 1910-1950 er tallene basert på barn i alt plassert utenfor hjemmet pr. 1 000 barn 0-19 år

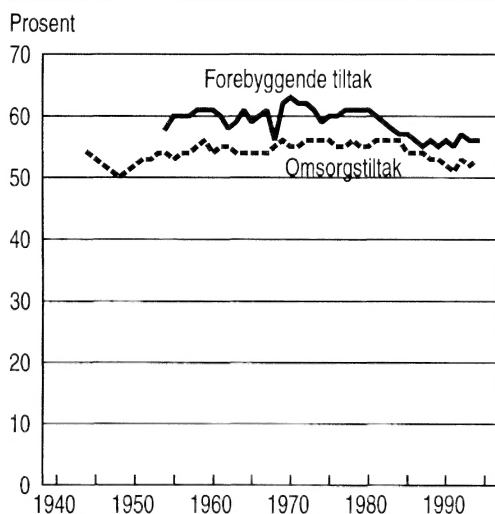
Kilder: Historisk statistikk og Sosialstatistikk, Statistisk sentralbyrå



forbedret, skulle barnevernet overta omsorgen for barnet og plassere det utenfor hjemmet. Tallet på barn under forebyggende tiltak ved utgangen av året lå lenge (1960-1975) på om lag 2,5 pr. 1 000 barn, mens tilsvarende tall for barn under omsorg var omkring 4 pr. 1 000. Omkring 1980 ble det for første gang registrert flere barn med forebyggende tiltak enn med omsorgstiltak. Veksten i tallet på barn under forebyggende tiltak har vært sterk etter 1980. I 1985 var det mer enn dobbelt så mange barn med forebyggende tiltak som med omsorgstiltak og i 1994 var det nesten tre ganger så mange.

Det har alltid vært litt flere gutter enn jenter som har blitt tatt hånd om av barnevernet. Mellom 53 og 56 prosent av barna med omsorgstiltak har vært gutter. Vel 51 prosent av alle barn under 18 år er gutter, så guttenes overvekt er litt mindre enn det ved første øyekast kan se ut til.

**Figur 5.2. Guttenes andel av barn med omsorgstiltak og barn med forebyggende tiltak. Prosent. 1944-1994**



Kilde: Sosialstatistikk, Statistisk sentralbyrå

Blant barn med forebyggende tiltak er guttene enda sterkere representert. Andelen gutter blant barna med forebyggende tiltak har svingt rundt 60 prosent siden 1954, men har i 1990-årene ligget nærmere 55 enn 60 prosent.

### Årsaker til utviklingen i barnevernet

Barneverntjenesten er samfunnets reaksjon når barn er i en vanskelig situasjon. Hvor mange barn som barnevernet griper inn overfor, avhenger både av hvor mange barn som har det vanskelig, foreldrenes og omgivelsenes holdninger til å ta kontakt med barnevernet og barnevernets holdning til sin egen rolle, og barneverntjenestens ressurser og muligheter til å hjelpe barna. Det er vanskelig å belyse utviklingen på alle disse tre områdene. Samspillet mellom de ulike faktorene ser ut til å ha resultert i nærmest en konstant andel av barn med omsorgstiltak, men en raskt økende andel barn under forebyggende tiltak etter 1980.

En analyse av barnevernklientenes sosiale bakgrunn fra 1983 viste at barn av enslige forsørgere har større sannsynlighet for å bli barnevernklienter enn andre barn, men foreldrenes inntekt og antall barn har en viss, men langt mindre betydning (Flaatten 1983). Svenske undersøkelser har funnet en sammenheng mellom hyppig flytting og risiko for barneverntiltak (SCB 1991). Det er vanskelig å vurdere om barn har fått det bedre eller verre i løpet av de siste tiårene. Vi vet at det er blitt flere barn som har enslige forsørgere og som opplever samlivsbrudd mellom foreldrene. Samtidig er levestandarden økt også for barn, og flere får plass i barnehage.

Det er først i de siste årene at det er foretatt undersøkelser om holdninger til barnevernet. Sosialdepartementet fikk

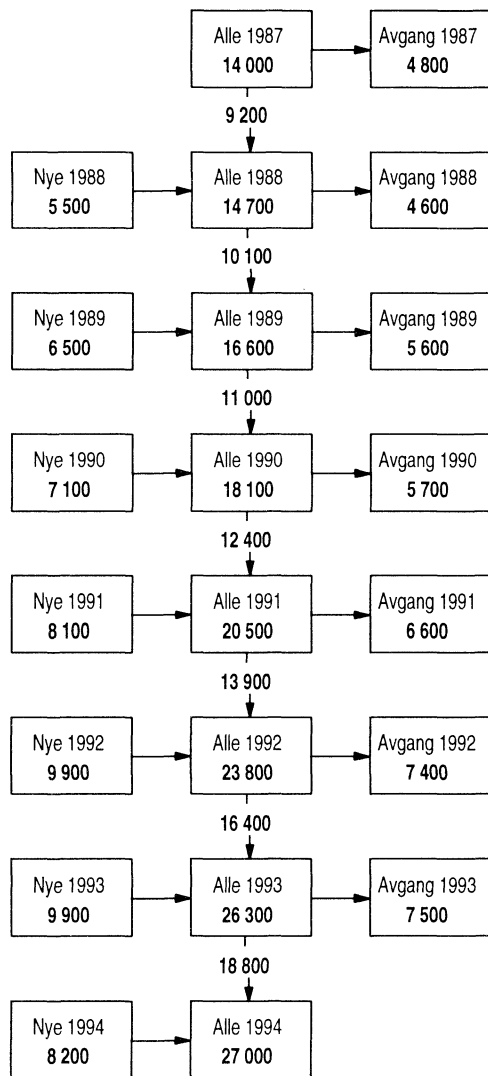
gjennomført en undersøkelse i 1987 og Barnevernets utviklingssenter gjennomførte en undersøkelse i 1990 (Grinde 1993). Undersøkelsene er ikke sammenliknbare, derfor er det ikke mulig å underbygge med fakta en antatt sammenheng mellom holdninger til barnevernet og omfang og innretning på barnevernets virksomhet. Negative oppfatninger av barnevernet kan få konsekvenser ved at foreldre med problemer lar være å be om hjelp fra barnevernet av frykt for at barnevernet skal ta barna fra dem. Prinsipielt mente imidlertid 68 prosent av de spurte i 1990-undersøkelsen at det var riktig at barnevernet skal ha myndighet til å bruke tvang i visse tilfelle, mens bare 11 prosent mente at det var galt (de øvrige hadde ikke tatt standpunkt eller svarte ikke). Hvordan holdningen til dette spørsmålet har utviklet seg over tid, vet vi altså ikke

Helt sikkert er det at barnevernets ressurser har økt siden midt på 1980-tallet, blant annet gjennom Handlingsplanen for barnevernet som ble gjennomført i perioden 1986 til 1989 (Sosialdepartementet 1985), og gjennom Program for nasjonal utvikling av barnevernet (1991-1993). Flere barn får nå som vi har sett, forebyggende tiltak, men det er vanskelig å vite om det er blitt flere barn som har det vanskelig, eller om en større andel av vanskeligstilte barn nå får dekket et behov for hjelpetiltak.

### 5.3. Utviklingen fra 1980 til 1994 Tilgang og avgang

Hvor mange barn som er innom barnevernstiltak i løpet av et år, avhenger både av hvor mange nye barn som det settes i verk tiltak for, og hvor mange som er i tiltak som løper over flere år. Figur 5.3 viser at tallet på barn under tiltak i løpet av året har økt i perioden 1987 til 1994 fra 14 000 til nær 27 000 barn. Både

**Figur 5.3. Barn med barneverntiltak: nye<sup>1</sup> barn, barn i alt og barn overført til neste år. 1987-1994**



<sup>1</sup> Nye barn er dem som ikke var registrert i barnevernsstatistikken året før

Kilde: Sosialstatistikk, Statistisk sentralbyrå

antall nye barn med vernetiltak og tallet på "gjengangere" har økt fram til og med 1992. Hele økningen i tallet på barnevernsbarn fra 1992 til 1993 og fra 1993

til 1994 skyldtes imidlertid økning i tallet på "gjengangere".

### Store forskjeller mellom fylkene

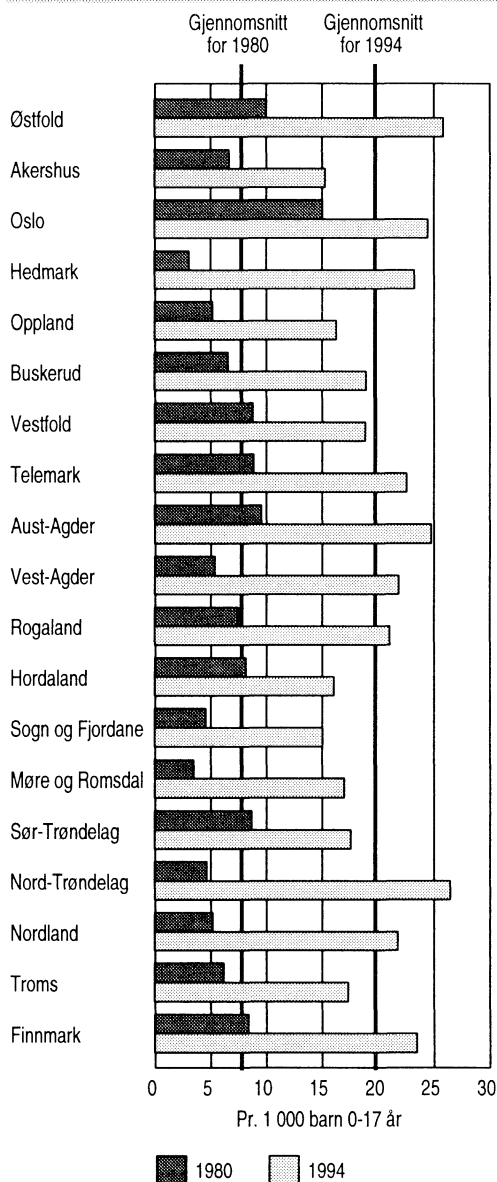
Selv om vel 26 950 barn var innom barnevernet i løpet av 1994, var det aldri så mange barn med tiltak på samme tid. Ofte bruker en bestanden av barn med barneverntiltak ved utgangen av året som mål på kapasiteten i barnevernet. Ved utgangen av 1994 var det 20 700 barn med barneverntiltak i hele landet. Ved utgangen av 1980 var det i underkant av 9 700 barn under barneverntiltak. I absolute tall ble tallet på barn med barneverntiltak fordoblet fra 1980 til 1994. Sett i forhold til alle barn var snaut 8 pr. 1 000 barnevernklinter i 1980, mens nær 20 pr. 1 000 barn var barnevernklinter ved utgangen av 1994, altså mer enn en fordobling. Dette har sammenheng med at det er blitt færre barn under 18 år.

Ved utgangen av 1980 hadde Oslo nesten dobbelt så mange barnevernklinter pr. 1 000 barn som gjennomsnittet for alle fylker (15,1 mot 7,7 pr. 1 000) (figur 5.4). Andre fylker som lå over gjennomsnittet var Østfold, Aust-Agder, Telemark og Vestfold, men avstanden til Oslos nivå var betydelig. Østfold som kom nærmest hadde 10 barnevernklinter pr. 1 000 barn. Lavest klientandel hadde Hedmark, Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane og Nord-Trøndelag.

I 1994 lå Aust-Agder på samme nivå som Oslo, mens Østfold og Nord-Trøndelag lå høyere enn Oslo. Sogn og Fjordane og Akershus hadde lavest klientandel.

Det har vært økning i klientandelen i alle fylker. Det er vanskelig å vite i hvilken grad økningen skyldes at flere barn har problemer, og i hvilken grad styrkingen av barnevernet har ført til at det nå fan-

**Figur 5.4. Barn med barneverntiltak ved utgangen av året pr. 1 000 barn 0-17 år. Fylke. 1980 og 1994**



Kilde: Sosialstatistikk, Statistisk sentralbyrå

ger opp en større del av barn i vanskeligheter enn tidligere. Hvis vi går ut fra at styrkingen av barnevernet har vært jevnt

fordelt, kan vi kanskje tolke den relative forskyvningen mellom fylkene som en indikasjon på hvor barn har fått det vanskeligere enn før, hvor situasjonen er uendret og hvor situasjonen for barna sammenliknet med barn i andre fylker er gunstigere enn før. Nord-Trøndelag, Nordland, Vest-Agder og Hedmark er fylker der klientandelen i barnevernet lå klart under gjennomsnittet i 1980, men ligger over gjennomsnittet i 1994. Vestfold, Hordaland og Sør-Trøndelag er fylker som lå klart over gjennomsnittet i 1980 og under gjennomsnittet i 1994. De øvrige fylkene har mer eller mindre beholdt sin posisjon i forhold til gjennomsnittet fra 1980 til 1994.

### Forskjellen mellom små og store kommuner er blitt mindre

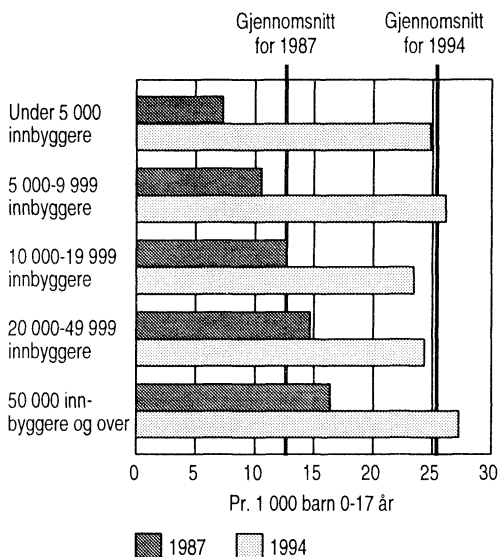
I 1987 så det ut til å være en klar sammenheng mellom kommunistørrelse målt i antall innbyggere og andelen barnevern-

klienter: Jo større kommunen var, desto flere barnevernklienter pr. 1 000 barn. I kommuner med under 5 000 innbyggere var andelen barn under 18 år med barneverntiltak i løpet av året 7,3 pr. 1 000 under 18 år, mens tilsvarende tall for kommuner med over 50 000 innbyggere var 16,4. Seks år senere, i 1994, er forskjellene blitt mindre. I de største kommunene var 27,3 pr. 1 000 barn inntil barnevernet i løpet av året, mens den kommunegruppen som hadde lavest klientandel, den med mellom 10 000 og 20 000 innbyggere, hadde en klientandel på 23,5 pr. 1 000 barn.

### Flere små barn og færre tenåringer

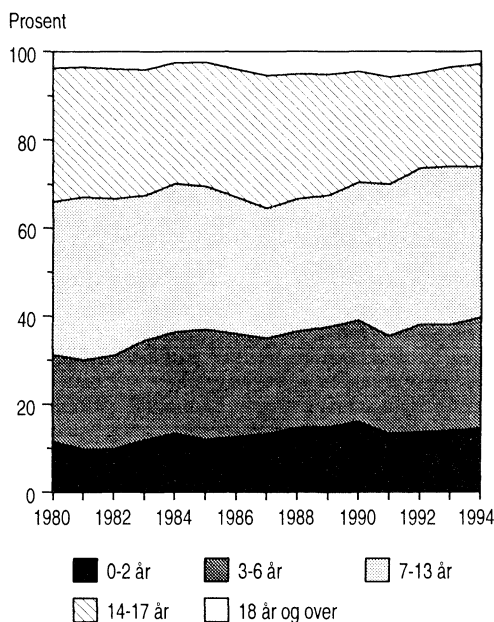
I 1980 var 31 prosent av de nye barna som det ble satt i verk barneverntiltak for, under 7 år. I 1994 utgjorde denne

**Figur 5.5. Barn 0-17 år med barneverntiltak i løpet av året pr. 1 000 barn 0-17 år. 1987 og 1994**



Kilde: Sosialstatistikk, Statistisk sentralbyrå

**Figur 5.6. Nye barn under barneverntiltak etter alder. Prosent. 1980-1994**

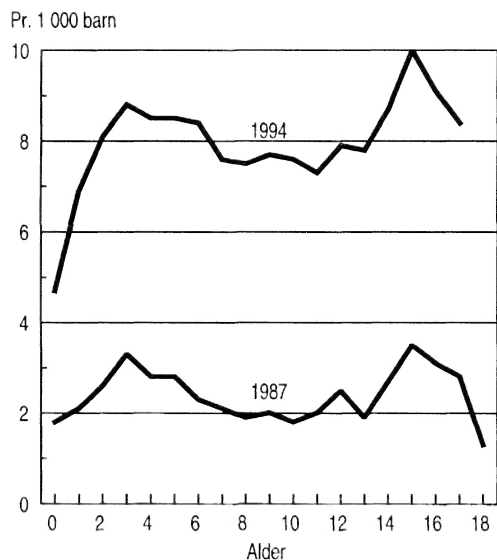


Kilde: Sosialstatistikk, Statistisk sentralbyrå

aldersgruppen nær 40 prosent av de nye barna. For tenåringer har utviklingen vært motsatt. I 1980 var 34 prosent av de nye barna over 13 år, mens andelen i 1994 var 26 prosent. Barn i alderen 7-13 år utgjorde om lag 35 prosent både ved begynnelsen og slutten av perioden 1980-1994, men var nede i om lag 30 prosent på midten av 1980-tallet. Førskolebarna har altså økt sin andel av de nye barnevernklientene, mens tenåringerne har redusert sin andel noe.

Det kan se ut som barnevernet satser mer enn tidligere på å nå førskolebarna. Forklaringen ligger nok mer i at det har vært nedgang i totalt antall barn i alderen 10-19 år, særlig i perioden 1987-1994. I den samme perioden har størrelsen på kullene fra 0-6 år økt. Ser vi nye barn i

**Figur 5.7. Nye<sup>1</sup> barn under barneverntiltak pr. 1 000 barn i ulike aldersgrupper. 1987 og 1994**



<sup>1</sup> Nye barn er ulikt definert i 1987 og 1994. I 1987 er nye barn de som ikke fikk hjelp av barnevernet året før ifølge avkrysning på statistikkskjema. I 1994 er nye barn de som det ikke ble registrert noe statistikkskjema for i året før.

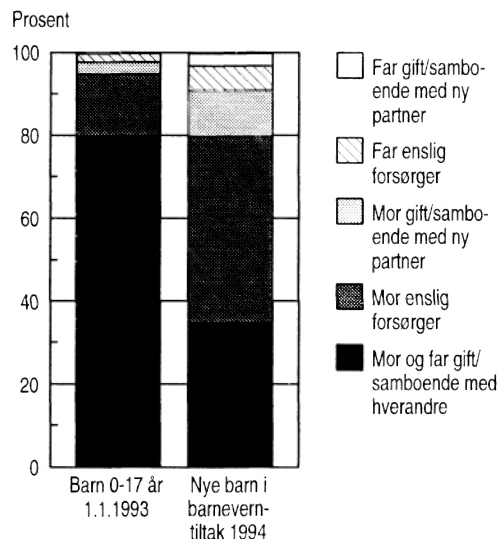
Kilde: Sosialstatistikk, Statistisk sentralbyrå

forhold til barn i alt, finner vi at barnevernet var mest aktive overfor 15-åringene både i 1987 og i 1994. I 1987 grep barnevernet inn overfor nesten like mange 3-åringene som 15-åringene. I 1994 var "aktivitetstoppen" for småbarn også i 3-årsalderen, og andelen nye barnevernklienter var en god del høyere blant 15-åringene enn blant 5-åringene. Hovedinntrykket er at forholdet mellom barnevernets aktivitet overfor ulike aldersgrupper er omtrent det samme i 1987 og 1994.

### To av tre har foreldre som ikke bor sammen

Fire av fem barn under 18 år bodde sammen med begge sine foreldre i 1993,

**Figur 5.8. Barn 0-17 år og nye barnevernklienter, etter familietype<sup>1</sup>. Prosent. 1993 og 1994**



<sup>1</sup> I befolkningsstatistikken krever kategoriene "mor/far gift/samboende med ny partner" at mor/far er gift eller har minst ett felles barn med den nye partneren. I barnevernstatistikken er det nok at de bor sammen. I forhold til barnevernstatistikken definisjon, har befolkningsstatistikken litt for få i kategoriene "mor/far gift/samboende med ny partner" og litt for mange i kategoriene "enslig mor/far".

Kilder: Befolkningsstatistikk og Sosialstatistikk, Statistisk sentralbyrå

som er det hittil siste året med tilgjengelig barnestatistikk. Blant de nye barna med barneverntiltak i 1994 var det litt over en av tre som bodde sammen med begge foreldre da tiltak ble satt i verk. 15 prosent av alle barn og hele 45 prosent av de nye barnevernsbarna bodde sammen med en enslig mor. På grunn av omleggingen av barnevernstatistikken i 1992 har vi ikke helt ut sammenliknbare tall for dette for 1987, men andelen som bodde med begge foreldre kan sammenliknes. I 1987 bodde 83 prosent av alle barn under 18 år og 38 prosent av de nye barnevernsbarna sammen med begge foreldre, mens de tilsvarende tallene for 1993 (for barnevernklientene: 1994) var henholdsvis 80 og 35 prosent. Det er altså litt færre barn som bor sammen med begge foreldre i 1993 (1994) enn i 1987, både blant de nye barnevernsbarna og blant alle barn.

### Grunnlag for tiltak

Grunnlag for tiltak har vært registrert i hele perioden 1980 til 1994, men på litt ulik måte. Dette gjør det problematisk når en vil se på mulige endringer i den relative vekt som er blitt lagt på ulike forhold ved barnets omgivelser og trekk ved barnet selv når barnevernet har satt i verk tiltak. I årene 1987-1991 ble grunnlaget for tiltak bare registrert gjennom henvisning til de ulike delene av § 16 i barnevernloven fra 1953. Før og etter dette har en i tillegg registrert noe mer spesifiserte grunner, men de kategoriene som er spesifisert er til dels nokså ulike. I årene før 1981 var det spesifisert flere grunner som hadde med dårlig økonomi i hjemmet å gjøre. Kategoriene ingen forsørger, lav inntekt og annet økonomisk problem forsvant fra og med 1981. Tankegangen har vel vært at økonomiske problem i og for seg ikke kan begrunne barnevernsinngrep, selv om det ble registrert økonomiske problem i om lag

en fjerdedel av de nye barnevernssakene i 1980.

Sammenlikner vi fordelingen etter hvilken eller hvilke bokstaver i § 16 som har vært grunnlag for inngrep fra barnevernet i årene 1981 til 1987, finner vi at utelukkende forhold i barnets omgivelser (16a - helseskadelige leveforhold og/eller 16c - ikke forsvarlig forsørget) har vært grunnlag for nye inngrep i mellom 60 og 70 prosent av tilfellene, mens forhold ved barnet selv (16b - avvikende atferd og/eller 16d - funksjonshemming) har vært grunnlaget i 20-30 prosent av tilfellene. Begge hovedtyper av begrunnelse i kombinasjon har vært brukt i 10-15 prosent av tilfellene.

Blant de nye barna der det var oppgitt grunn til å sette i verk barneverntiltak i 1994, var grunnen i nesten halvparten av tilfellene "forholdene i hjemmet eller særlige behov". I knapt 10 prosent av tilfellene var foreldrenes psykiske problem en del av grunnen til at tiltak ble iverksatt, og i omtrent like mange tilfelle var grunnen foreldrenes rusmiddelmisbruk. Vel 2 prosent av barna hadde vært vanskelig å oppføre seg, og vel 1 prosent hadde blitt fysisk mishandlet. Omtrent like mange var blitt psykisk mishandlet, og det var også vel 1 prosent av barna der seksuelle overgrep var en del av grunnlaget for inngrep. I vel 1 prosent av tilfellene ble tiltak satt i verk fordi begge foreldrene var døde. Knapt 15 prosent av barna hadde foreldre med manglende evne til omsorg. Barnets egen atferd var grunnlag for inngrep i 16 prosent av tilfellene. Dette var enten kriminalitet eller sosialt avvik. Dessuten ble det overfor vel 1 prosent av barna satt i verk tiltak fordi de misbrukte rusmidler. I 3 prosent av tilfellene var barnets funksjonshemming årsak til inngrep. For hvert barn kan det være oppgitt mer enn en

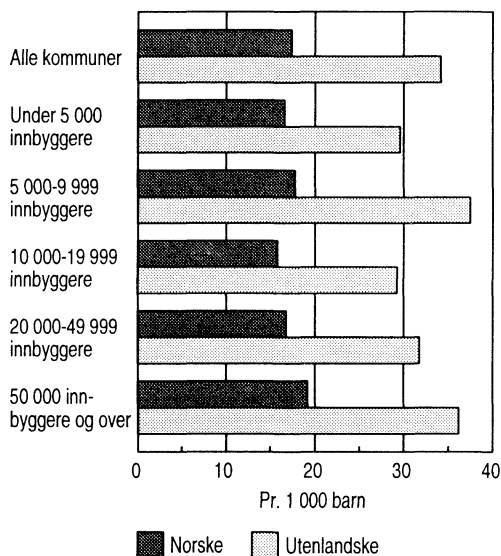
grunn. Summen av grunnene er derfor større enn 100 prosent.

### Barnevernklienter med utenlandsk bakgrunn

Blant de knapt 20 700 barna som var i barneverntiltak ved utgangen av 1994, var knapt 700 barn av flyktninger, og vel 800 andre hadde utenlandsk statsborgerskap. Til sammen hadde knapt 1 500 av barnevernklientene (eller 7,2 prosent) utenlandsk bakgrunn ifølge opplysninger fra barneverntjenesten. Ved årsskiftet 1994/1995 var i alt 43 900 barn og unge under 20 år med utenlandsk statsborgerskap bosatt i Norge. Dette utgjorde 3,9 prosent av alle i denne aldersgruppen. Barn med utenlandsk bakgrunn var dermed noe overrepresentert i barnevernet.

Over 30 prosent av de utenlandske barna i Norge bor i Oslo, og over halvparten (54 prosent) bor i kommuner med flere enn 50 000 innbyggere. Blant norske barn er det de store kommunene som har høyest andel barnevernklienter, men forskjellene mellom de største og minste kommunene er ikke store. Blant utenlandske barn er forskjellene litt større, men det er ingen entydig sammenheng mellom kommune-størrelse og andelen av utenlandske barn som er barnevernklienter. Det er i kommuner med 5 000 til 10 000 innbyggere at forskjellen mellom klientandel blant norske og utenlandske barn er størst: 17,8 klienter pr. 1 000 norske barn og 37,5 klienter pr. 1 000 utenlandske barn. I kommuner med under 5 000 innbyggere var 16,6 pr. 1 000 norske barn og 29,6 pr. 1 000 utenlandske barn klienter i barneverntjenesten. I kommuner med over 50 000 innbyggere var 19,2 pr. 1 000 norske barn og 36,2 pr. 1 000 utenlandske barn barnevernklienter ved utgangen av 1994. Ser en klientandelen som et mål på risikoen for å bli barnevernklient, kan en si at risikoen for å være barnevern-

**Figur 5.9. Andel barnevernklienter blant norske og utenlandske barn i kommuner av ulik størrelse. Klienter pr. 1 000 barn pr. 31.12.1994**



Kilde: Sosialstatistikk, Statistisk sentralbyrå

klient var nesten dobbelt så stor (1,96 ganger) blant utenlandske barn som blant norske. Henholdsvis 17 og 34 pr. 1 000 norske og utenlandske barn var barnevernklienter.

Det kan være mange grunner til at utenlandske barn er overrepresentert blant barnevernklientene. Noe av forklaringen ligger i at så mange av dem bor i storbyer. Alle flyktningbarn som kommer til Norge uten foreldre blir dessuten automatisk barnevernets ansvar, selv om de kommer sammen med slektninger. En tredje forklaring kan være de konflikter som kan oppstå mellom barn og foreldre når foreldrenes kulturbakgrunn skiller seg sterkt fra den norske. Hittil er det imidlertid ikke foretatt omfattende analyser som setter disse og andre forklaringsfaktorer i sammenheng.

**Meldinger til barneverntjenesten**

Statistikk om meldinger til barneverntjenesten og om undersøkelsessaker er ikke blitt utarbeidet før fra og med 1992. I 1994 mottok barneverntjenesten meldinger om 16 350 barn som en antok trengte hjelp. Dette tilsvarer 15 meldinger pr. 1 000 barn under 18 år. Det kom inn litt flere meldinger enn året før, en økning på 7 prosent i forhold til 1993. Det kommer flere meldinger om gutter enn om jenter til barneverntjenesten; i 1993 henholdsvis 17 og 14,5 meldinger pr. 1 000 gutter og jenter under 18 år.

Det var store forskjeller mellom fylkene. Oslo, Finnmark og Vestfold hadde høyest andel med 23, 19 og knapt 19 meldinger pr. 1 000 barn. Andelen var lavest i Sogn og Fjordane, Oppland og Møre og Romsdal, med 11, 11 og 12 meldinger pr. 1 000 barn.

I sju av ti tilfelle kom meldingen til barneverntjenesten fra det offentlige hjelpeapparatet innen helse- og sosialsektoren, skole eller barnehage eller politi/lensmann. Disse har lovfestet plikt til å melde fra til barneverntjenesten når det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet eller det forekommer andre former for alvorlig omsorgssvikt eller barnet har vist alvorlige atferdsvansker. De øvrige meldingene kom fra barnas nærmiljø eller sosiale nettverk. Mor/far var den klart største gruppen innen sistnevnte kategori. De stod bak vel en av fem meldinger (21 prosent) til barneverntjenesten i 1994. Naboeier var meldingsinstans i bare 5 prosent av tilfellene, og barnet selv henvendte seg til barneverntjenesten i 2 prosent av tilfellene.

Av de offentlige instansene var det sosialkontor/barnevern (15 prosent), barnevernvakt (13 prosent) og skole (11 prosent) som stod bak flest meldinger om

barn som trengte hjelp, mens 9 prosent av meldingene kom fra politi/lensmann. Helsestasjon og barnehage var meldingsinstans i henholdsvis 6 og 3 prosent av meldingene.

Forholdene i hjemmet eller barnas særlige behov var den grunnen som oftest ble oppgitt å ligge bak meldingen. Dette gjaldt i alt 40 prosent av meldingene. I om lag ett av fem tilfelle var det omsorgssvikt eller mishandling som lå bak, mens atferdsavvik hos barnet ble oppgitt som grunn til å melde i omtrent like stor andel av tilfellene. I vel en av fire meldinger var det oppgitt en annen grunn til å melde saken til barneverntjenesten.

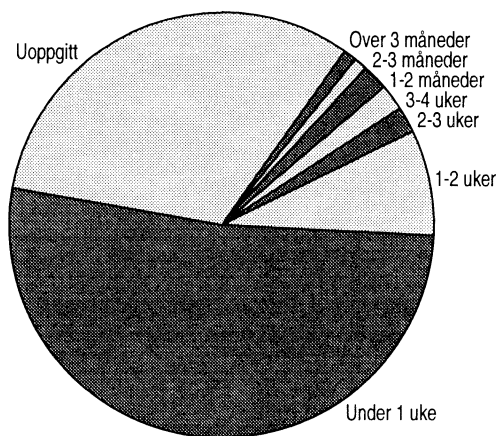
Tre av fire meldinger som ble gjennomgått i 1994, resulterte i at saken skulle undersøkes videre etter retningslinjene i § 4-3 i lov om barneverntjenester. En av fire meldinger ble henlagt etter en gjennomgang der konklusjonen ble at det ikke var rimelig grunn til å anta at det forelå forhold som kunne gi grunnlag for barneverntiltak.

Lov om barnevern pålegger barneverntjenesten å gjennomgå alle meldinger innen en uke og vurdere om meldingene skal følges opp med undersøkelser etter § 4-3.

Av de 15 750 meldingene hvor gjennomgangen ble avsluttet i 1994, mangler det opplysning om behandlingstid for 32 prosent. Vel halvparten av meldingene ble gjennomgått innenfor fristen på en uke. Vel 60 prosent var gjennomgått og avsluttet i løpet av to uker. For 1 prosent av meldingene var behandlingstiden over tre måneder. Ser vi bare på de avsluttede meldingene der behandlingstiden er kjent, blir bildet litt lysere: Tre av fire meldinger ble gjennomgått innen en uke, og nesten ni av ti innen to uker. For 2



**Figur 5.10. Meldinger til barneverntjenesten avsluttet i 1994, etter behandlingstid. Prosent**



Kilde: Sosialstatistikk, Statistisk sentralbyrå

prosent av meldingene var behandlingstiden over tre måneder.

### Undersøkelsessaker i barneverntjenesten

I løpet av 1994 ble det påbegynt nær 13 300 undersøkelsessaker i barneverntjenesten. Dette er en økning på 3 prosent i forhold til året før. Sett i forhold til antall barn ble det satt i gang undersøkelsessak for 13 pr. 1 000 barn under 18 år. Også i undersøkelsessaker er det store forskjeller mellom fylkene. Oslo, Vestfold og Finnmark hadde forholdsvis flest undersøkelsessaker med henholdsvis 17, 17 og 16 pr. 1 000 barn under 18 år. Andelen undersøkelsessaker var lavest i Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal, som begge hadde 10 undersøkelsessaker pr. 1 000 barn under 18 år.

Av de 12 300 undersøkelsessakene som ble avsluttet i 1994, endte vel halvparten med vedtak om tiltak etter lov om barneverntjenester. En litt lavere andel ble

henlagt uten tiltak. Konklusjon på undersøkelsen var uoppgitt i 3 prosent av de avsluttede undersøkelsessakene.

Andel undersøkelsessaker som førte til barneverntiltak varierte noe fra fylke til fylke. I Nord-Trøndelag, Oppland og Sogn og Fjordane endte nærmere sju av ti undersøkelsessaker med tiltak fra barnevernet. I Hordaland, Oslo og Aust-Agder førte fire av ti undersøkelser til tiltak fra barnevernet.

Ifølge lov om barneverntjenesten skal undersøkelser gjennomføres snarest, og senest innen tre måneder, eller i særlige tilfelle innen seks måneder. I to av tre undersøkelsessaker ble fristen på tre måneder overholdt, og i vel en av fem undersøkelsessaker tok behandlingen lengre tid. I 13 prosent av tilfellene var saksbehandlingstiden for avsluttede undersøkelser uoppgitt. Holder vi disse sakene utenfor, ble målet om under tre måneders behandlingstid oppnådd i tre av fire tilfelle.

### Organisering av barneverntjenesten

Kommunene står nokså fritt i hvordan de vil organisere barneverntjenesten, og i en og samme kommune kan bydeler og distrikter velge ulik organisering. Derfor er kommune/distrikt enheten når vi skal se på ulike former for organisering av tjenesten og grad av formalisering av samarbeid med andre instanser. I alt var det 516 kommuner/distrikter i 1994.

De fleste av disse hadde valgt å organisere barneverntjenesten innenfor sosialkontoret, i alt 448 eller 87 prosent. Det var imidlertid bare om lag hver femte kommune/distrikt (22 prosent) som ikke hadde øremerkede stillinger til barnevern, eller en egen gruppe med egen barnevernleder. Organisering av barne-

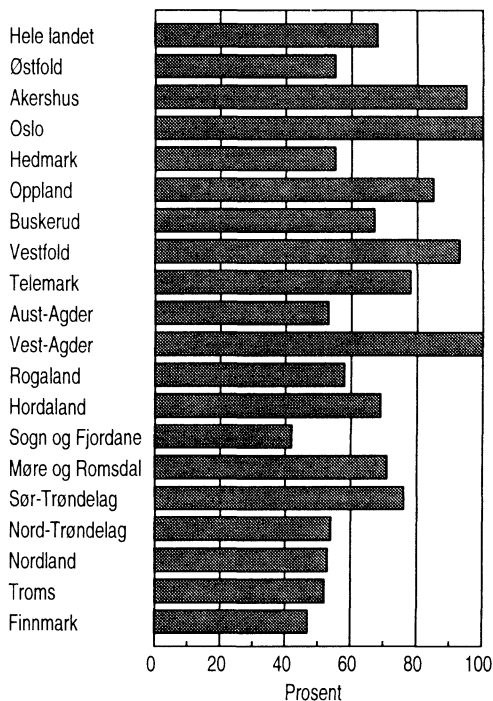
verntjenesten innenfor sosialkontoret med øremerkede stillinger var den modellen de fleste kommuner/distrikter hadde. Dette gjaldt 34 prosent av kommuner/distrikter, mens 26 prosent hadde egen barneverngruppe med egen leder innenfor sosialkontoret.

I alt 19 kommuner/distrikter hadde organisert barneverntjenesten innen en egen oppvekstetat, mens 24 kommuner/distrikter hadde barneverntjenesten skilt ut som et eget kontor under helse- og sosial-etaten. I perioden 1992-1994 er det blitt flere som hadde valgt de to siste modellene. I 1992 hadde 8 kommuner/distrikter barneverntjenesten innen en egen oppvekstetat og 11 hadde barnevernkontor under helse- og sosialetaten. Tallet på kommuner som ikke hadde øremerkede stillinger til barneverntjenesten, har økt litt fra 1993 til 1994, slik at det var kommuner/distrikter med øremerkede stillinger eller egen gruppe innen sosialkontoret til barneverntjenesten som valgte å skille barneverntjenesten ut fra sosialkontoret i 1994.

### Akuttberedskap i barneverntjenesten

I alt 319 av 474 kommuner/distrikter, eller 67 prosent, hadde i 1992<sup>1</sup> organisert akuttberedskap utenom ordinær arbeidstid. De øvrige 155, vesentlig små kommuner, hadde ingen kriseberedskap for akuttsituasjoner utenom arbeidstiden. Hvordan tilbudet er organisert varierte fra kommune til kommune. Det kan være en instans som står for tilbudet alene, f.eks. en egen barnevernvakt, eller flere instanser som samarbeider, f.eks. lens-

**Figur 5.11. Andel av kommuner/bydeler med akuttberedskap i barneverntjenesten utenom ordinær arbeidstid. Prosent. Fylke 1992**



Kilde: Ukens statistikk 43/93, Statistisk sentralbyrå

mann/politi og barnevernansatte med bakvakt. Om lag 15 prosent av kommunene hadde løst dette ved å delta i en interkommunal barnevernvakt. I tillegg hadde 12 prosent egen barnevernvakt.

Det er stort sett byer og store kommuner som har egen eller interkommunal barnevernvakt med tilknyttede stillinger. De skal spesielt ta seg av barn og ungdom i alderen 0-18 år som gjennom politiinn-

<sup>1</sup> Opplysninger om akuttberedskap i barnevernet ble bare hentet inn av Statistisk sentralbyrå for 1992. Ifølge Barne- og familiedepartementet er alle kommuner etter at den nye loven om barneverntjenester ble satt i verk fra 1.1.1993, pålagt å ha en akuttberedskap i barneverntjenesten.

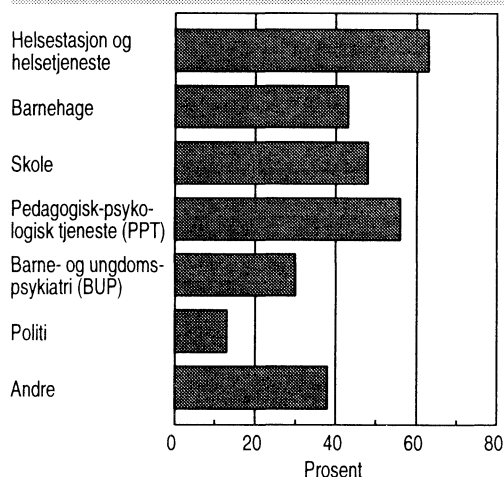
bringelser, familiekonflikter eller andre akutte kriser har behov for bistand fra barnevernet. Det er den ordinære barneverntjenesten som har ansvar for oppfølging av barna.

Barnevernvakten i Oslo er den eldste og største. I 1994 mottok den over 4 500 henvendelser - 8 prosent flere enn året før og 40 prosent flere enn i 1991. Tallet på barn som er registrert er lavere - om lag 2 500 i 1994 mot om lag 2 000 året før. De fleste sakene barnevernvakten behandler, gjelder barn og ungdom som har begått kriminelle handlinger, men barnevernvakten bistår også politiet i husbråksaker og familiekonflikter eller andre akutte kriser og ved mistanke om seksuelle overgrep. Barnevernvakten er også behjelpelig med å finne savnede barn og ungdommer og få dem sendt hjem. Endelig gir barnevernvakten råd, veiledning og informasjon til alle som henvender seg dit (Barnevernsekretariatet i Oslo 1994).

### Samarbeidsformer med andre etater

Helsestasjonen og skolehelsetjenesten er de instansene som barneverntjenesten oftest har faste, regelmessige møter med, både i klientsaker og i mer generelle saker. I mer enn 60 prosent av kommunene har barneverntjenesten avtalte regelmessige møter med helsestasjonen og skolehelsetjenesten. I over halvparten av kommunene er det også regelmessig kontakt mellom barneverntjenesten og pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT). Politi og lensmann er det ikke så mange som har regelmessig kontakt med - i hver åttende kommune har barneverntjenesten regelmessig kontakt med politiet i klientsaker, mens det er regelmessig kontakt mellom disse to etatene i generelle barnevernsaker i hver fjerde kommune.

**Figur 5.12. Barneverntjenestens samarbeid i klientsaker. Andel kommuner/distrikter som har avtalte regelmessige møter med ulike samarbeidsinstanser. 1994**



Kilde: Sosialstatistikk, Statistisk sentralbyrå

Mindre enn 10 prosent av kommunene oppgir at det er liten kontakt i klientsaker med helsestasjon/skolehelsetjeneste, barnehage, skole og PPT, mens noen flere kommuner oppgir at de har liten kontakt om klientsaker med barne- og ungdomspsykiatri (15 prosent) og politi/lensmann (25 prosent). Det er noen flere kommuner som oppgir at det er liten kontakt mellom barneverntjenesten og andre instanser i generelle saker: 29 prosent har liten kontakt med politi/lensmann om generelle barnevernsaker og 36 prosent har liten kontakt med barne- og ungdomspsykiatrien i slike saker. Bare i 6 prosent av kommunene er det liten kontakt mellom barneverntjenesten og helsestasjon og skolehelsetjeneste i generelle barnevernsaker.



## 6. Tiltak overfor rusmiddelmisbrukere

### 6.1. Sosialtjenesten og rusmiddelmisbrukerne

Sosialtjenestens ansvar for å forebygge og avhjelpe misbruksproblemer er avledet av formålet med loven om sosiale tjenester: å forebygge sosiale problemer generelt og å fremme sosial trygghet og bedre levekår for vanskeligstilte. I sin generelle forebyggende virksomhet skal sosialtjenesten gjennom informasjon og oppsøkende virksomhet arbeide for å forebygge og motvirke misbruk av alkohol og andre rusmidler. Sosialtjenesten har også et ansvar for å medvirke til å skaffe boliger med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det, og sosialt utslåtte rusmiddelmisbrukere er en gruppe som har behov for boligtilbud. Sosialkontortjenesten har ansvar for veiledning og hjelp til både rusmiddelmisbrukere og deres familier. De vanlige hjelpetiltakene i lovens § 4 skal også brukes overfor rusmiddelmisbrukere. Råd og veiledning (§ 4-1), støttekontakt (§ 4-2.c) og midlertidig husvære (§ 4-5) er de mest aktuelle hjelpetiltakene.

Retten til økonomisk stønad gjelder også for dem som er rusmiddelmisbrukere. I § 5-3 åpnes mulighet for å yte stønad i form av varer og tjenester til stønads-mottakere som det antas ikke vil bruke

stønaden til livsopphold. Sosialtjenesten kan da f.eks. sørge for at husleie og andre faste utgifter blir dekket.

Kapittel 6 i lov om sosiale tjenester omhandler særlige tiltak for rusmiddelmisbrukere. Hjelpetiltak er omtalt i § 6-1. Hjelpetiltakene i § 4-1 og 4-2 skal brukes for å hjelpe den enkelte til å komme bort fra misbruk av alkohol og andre rusmidler. Hvis det er nødvendig, og klienten ønsker det, skal sosialtjenesten sørge for et behandlingsopplegg, som kan bestå i oppnevning av støttekontakt, støtteordninger på arbeidsplassen og kontakt med helsetjenesten. Er ikke dette tilstrekkelig, skal sosialtjenesten sørge for plass i behandlings- eller omsorgsinstitusjon. Sosialtjenesten har også ansvar for å følge opp klienten i behandlingsopplegget gjennom samtaler og evt. hjemmebesøk. Etter avslutning av et institusjonsopphold skal sosialtjenesten legge til rette tiltak for å unngå tilbakefall til misbruk.

Hvis misbruket er så omfattende at misbrukeren utsetter sin fysiske og psykiske helse for fare, kan det vedtas å ta vedkommende inn i en institusjon for undersøkelse og behandling mot eget samtykke (§ 6-2). Et slikt vedtak må fattes av fylkesnemnda, som er oppnevnt for å av-

gjøre slike saker. Misbrukeren kan holdes tilbake i opptil tre måneder. Også når misbrukeren er plassert i institusjon etter eget samtykke, kan institusjonen stille som betingelse at misbrukeren kan holdes tilbake i inntil tre uker etter inntaket (§ 6-3). Det er bred enighet om at behandling vanskelig kan bli vellykket uten at misbrukeren selv er villig til å gjøre noe med sitt problem. Tvang kan imidlertid brukes overfor misbrukere som trenger hjelp for å komme i en behandlingssituasjon. I praksis vil en ofte få misbrukeren til å samtykke i behandling, men kan ha behov for å bruke tvang til å holde vedkommende tilbake i behandlingssituasjonen inntil avtalt behandling er fullført, selv om misbrukeren ønsker å avbryte oppholdet. Det er derfor § 6-3 som dekker mesteparten av det praktiske behovet for bruk av tvang.

Våren 1995 ble det lagt fram for Stortinget et forslag til ny § 6-2 bokstav a i sosialtjenesteloven. Denne bestemmelsen gir sosialtjenesten en egen hjemmel for å ta en gravid misbruker inn i institusjon uten eget samtykke. Vilkårene for at dette skal kunne gjøres er at det er overveiende sannsynlig at barnet blir påført betydelig skade som følge av morens rusmiddelmisbruk. Det er fylkesnemnda som skal avgjøre også slike saker. Et vilkår for å kunne anvende § 6-2 bokstav a er ellers at hjelpetiltak etter § 6-1 ikke er tilstrekkelige. Den gravide misbrukeren kan tilbakeholdes i institusjon gjennom hele svangerskapet, men ikke lenger enn nødvendig.

Stor økning i antall sosialhjelpsmottakere og stadig flere oppgaver lagt til helse- og sosialtjenesten i kommunene har ikke gjort det lett for sosialkontortjenesten å ta på seg de oppgavene som den nye sosialtjenesteloven pålegger dem i forhold til rusmiddelmisbrukerne. Utvik-

lingsarbeid innen sosialkontortjenesten har tatt sikte på å trekke inn personell med økonomisk utdanning til å overta deler av den økonomiske sosialhjelpen, slik at personale kan frigjøres til sosialfaglig rådgivning. Det er gjort forsøk med egne enheter ved sosialkontorene for å arbeide med behandling, rådgivning og miljøarbeid i forhold til rusmiddelmisbrukere. Det er også viktig å gi helse- og sosialarbeidere i den kommunale førstelinjetjenesten mulighet til å etterutdanne seg for å kunne takle de utfordringene som arbeid med misbruksproblemer innebærer.

Primærhelsetjenesten har muligheter til å avdekke misbruksproblemer, og har et ansvar for å forebygge helseskader som følge av misbruk. Helsestasjonene har et spesielt ansvar i forhold til småbarnsforeldre og gravide misbrukere, mens hjemmesykepleien har viktige oppgaver i forhold til eldre misbrukere.

## 6.2. Fylkeskommunens ansvar

Fylkeskommunen har ansvar for *etablering og drift av institusjoner og spesialist-tjenester for rusmiddelmisbrukere* (§ 7-1). Det skal utarbeides en plan for hvordan behovet for institusjonsplasser skal dekkes, der det går fram i hvilken grad behovet blir dekket ved å bruke private og kommunale institusjoner.

På dette området har private organisasjoner tradisjonelt både etablert og drevet institusjoner, gjerne med økonomisk støtte fra det offentlige. Flertallet av institusjonene for rusmiddelmisbrukere eies også i dag av private, men har avtaler med og får tilskudd fra fylkeskommunen. Det finnes også et betydelig antall institusjoner som tilbyr omsorg og behandling av rusmiddelmisbrukere utenfor den offentlige sektor. Stiftelsen Pinsevenenes Evangeliesenter har ca. 20 institu-

**Statistikken**

Sosialkontortjenestens innsats overfor rusmiddelmisbrukerne er både med tidligere og nåværende lovverk og praksis vanskelig å skille fra andre sosiale hjelpetiltak, og vanskelig å kvantifisere. Tjenestene er integrert med andre tjenester - et hjelpetiltak overfor en rusmiddelmisbruker kan f.eks. hjemles i §§ 4-2 eller 6-1. Det kunne lett oppleves som krenkende dersom en skulle skille ut tiltak for rusmiddelmisbrukere gjennom å spørre alle som oppsøker sosialkontoret om de har et problem i forhold til rusmidler. Et tilsvarende problem har en også i andrelinjetjenesten: Rusmiddelmisbrukere får hjelp både ved spesialinstitusjoner for misbrukere og gjennom andre institusjoner og tjenester. Statistikk over rusmiddel-institusjonene lar seg imidlertid avgrense. Statistisk sentralbyrå har laget statistikk over disse institusjonene siden 1989, og Rusmiddeldirektoratet har tilsvarende statistikk for tidligere år. Statistikken kan i beste fall gi svar på hvor mange med misbruksproblemer som blir innlagt i en institusjon for rusmiddelmisbrukere, men ikke på hvor mange misbrukere som helse- og sosialtjenesten i første og andre linje kommer i kontakt med.

Omfanget av problemer med alkoholmisbruk har sammenheng med hvor stort totalforbruket av rusmidler er i samfunnet. Statistisk sentralbyrå utarbeider hvert år statistikk over forbruket av alkohol slik det kommer fram gjennom tall for omsetning av øl og for Vinmonopolets salg. Dette er imidlertid minimumstall for alkoholforbruk. Forbruk av hjemmelaget vin og hjemmebrent, alkohol kjøpt gjennom tollfri kvote ved utenlandsreiser og smuglervarer er ikke inkludert. Tallene antas likevel å vise hvordan alkoholforbruket endrer seg over tid. Tilgjengeligheten av alkohol er trolig også viktig for forbruket. Statistikk over tallet på salgs- og skjenkesteder for alkoholholdige drikkevarer gir en indikator for hvor lett det er å få tilgang til alkohol. SSB har utarbeidet slik statistikk siden 1928. Statistikk over forbruk av andre rusmidler er vanskelig fordi forbruket er illegalt. Statens institutt for alkohol- og narkotikaforskning har foretatt regelmessige spørreundersøkelser blant ungdom for å kartlegge hvor mange som har prøvd ulike typer rusmidler.

sjoner, og i tillegg finnes flere private institusjoner drevet etter den såkalte Minnesota-modellen.

*Akuttinstitusjoner* skal tilby avrusning og krisehjelp uten ventetid og formaliserte prosedyrer. De skal virke som bindeledd mellom oppsøkende arbeid, polikliniske institusjoner og døgninstitusjoner. Det anbefales at det sikres akuttfunksjoner overfor rusmiddelmisbrukere ved minst ett sykehus i hvert fylke.

*Poliklinisk virksomhet* kan ha ulike former og tilknytninger: Sosialmedisinske poliklinikker knyttet til rusmiddel-institusjoner

eller somatiske sykehus, psykiatriske poliklinikker og psykiatriske ungdomsteam. Hovedoppgaven er å drive poliklinisk behandling, men poliklinikkene skal også bistå i samordning av tiltak overfor rusmiddelmisbrukere og bidra til opplæring i forhold til førstelinjetjenesten.

**6.3. De lange linjer: Utviklingen fra 1945 til 1994****Registrert alkoholforbruk**

Statistikk over det registrerte alkoholforbruket finnes tilbake til 1851. Definisjonen varierer noe over tid, men i hovedsak er det registrerte alkoholforbruket lik mengden av alkoholholdige drikkevarer

som er solgt på lovlig måte i landet, enten varene er importert eller produsert i Norge. I midten av det forrige århundret lå alkoholforbruket forholdsvis høyt, på omkring 5,5 liter ren alkohol pr. innbygger 15 år og over. Forbruket sank til i underkant av 4 liter ren alkohol pr. innbygger fram til forbudstiden fra 1917 til 1927, da brennevin var forbudt, og det fortsatte å synke selv etter at forbudet ble opphevet. I 1945 var det registrerte alkoholforbruket nede i under 2 liter ren alkohol pr. innbygger.

I etterkrigstiden har det vært en nærmest uavbrutt økning i det registrerte alkoholforbruket fram til 1980, da det lå på nesten 6 liter ren alkohol pr. innbygger. Det tidligere høydepunktet i alkoholforbrukskurven fra 1851 ble passert i 1974, da forbruket var oppe i 5,6 liter ren alkohol pr. innbygger 15 år og over. I 1980- og 1990-årene har alkoholforbruket vært lavere enn i toppåret 1980. Det

har svingt omkring 5 liter pr. innbygger: Litt under 5 liter i begynnelsen av 1980-årene, litt over 5 liter i perioden 1985-1989, og litt under igjen i begynnelsen av 1990-årene.

### Forbruksmønsteret

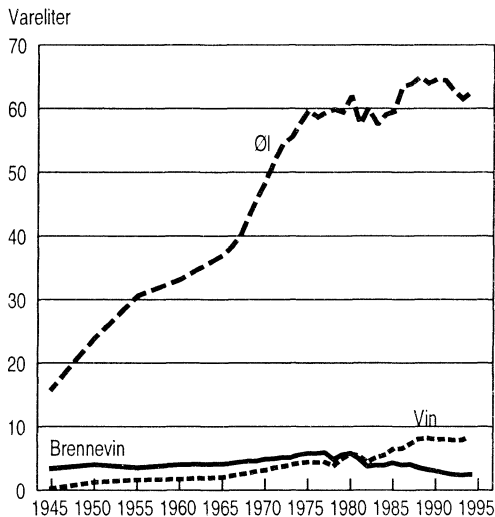
Det er forbruket av brennevin som har gått ned i 1980-årene, fra 2,5 liter ren alkohol pr. innbygger i 1980 til 1 liter i 1994. I samme periode har forbruket av vin og øl økt litt: Vinforbruket økte fra 0,75 til 0,99 liter ren alkohol, og ølforbruket steg fra 2,77 til 2,85 liter ren alkohol i 1991, men gikk ned i årene etter til 2,75 liter ren alkohol i 1994. Ser vi hele etterkrigstiden under ett, er mønsteret enda mer utpreget: Regnet i vareliter pr. innbygger 15 år og over er det forbruket av vin som har økt mest. Nordmenn drikker nesten sju ganger så mye vin i 1990-årene som de gjorde i 1950, og nesten tre ganger så mye øl, mens

**Figur 6.1. Forbruk av alkohol. Liter ren alkohol pr. innbygger 15 år og over. 1945-1994**



Kilde: Sosialstatistikk, Statistisk sentralbyrå

**Figur 6.2. Forbruk av brennevin, vin og øl. Vareliter pr. innbygger 15 år og over. 1945-1994**



Kilde: Sosialstatistikk, Statistisk sentralbyrå



brennevinsforbruket har sunket fra nesten 4 liter i 1950 til 2,49 liter i 1994.

### Alkoholens tilgjengelighet

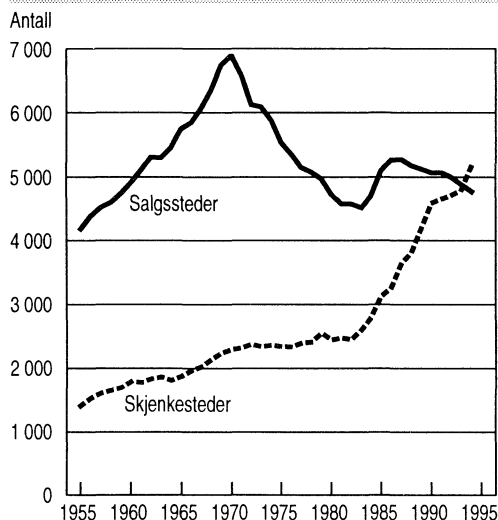
Tallet på salgs- og skjenkesteder for alkoholholdige drikkevarer kan si noe om hvor lett eller vanskelig det har vært å få tilgang til alkohol opp gjennom årene. Alt salg over disk av vin og brennevin skjer gjennom Vinmonopolet, som har økt antall utsalg fra 46 i 1955 til 110 i 1994. Salgssteder for øl økte i antall i perioden 1955 til 1970 fra vel 4 000 til vel 6 800, men begynte så å avta, i takt med at mange av nærbutikkene i dagligvarehandelen forsvant. I første halvdel av 1980-årene var det igjen en økning i antall salgssteder for øl, men tallet har i de siste årene holdt seg omkring 5 000, som er det samme som i 1960.

Tallet på skjenkesteder har økt i hele perioden 1955 til 1994. Økningen har vært sterkere i 1980- og 1990-årene enn tidligere. I perioden 1955 til 1982 økte

tallet på skjenkesteder fra 1 400 til 2 400, en økning på 75 prosent gjennom 27 år. På de 12 årene fra 1982 til 1994 økte tallet på skjenkesteder fra 2 400 til 5 200, en økning på 110 prosent.

Tidligere var mange kommuner i landet helt "tørrelagte", det vil si det fantes ikke verken salgssteder eller skjenkesteder for alkohol der. Så sent som i 1980 fantes det 111 kommuner uten serveringssteder for alkohol og 213 kommuner uten vinmonopolutsalg og ølsalg fra butikker. Noen av kommunene uten skjenkesteder hadde utsalg og omvendt, så det var bare 91 kommuner som var uten både salgs- og skjenkesteder for alkohol. I 1994, 14 år senere, var 13 kommuner uten skjenkesteder, 24 var uten salgssteder og bare 3 kommuner var helt tørrelagte. Stort sett har alkohol vært tilgjengelig i store, folkerike kommuner, mens det har vært små kommuner som har vært helt uten tilgang på alkohol gjennom lokale salgs- og skjenkesteder. I 1980 bodde 8 prosent av befolkningen i tørrelagte kommuner - i 1994 var det bare 0,2 prosent av befolkningen som bodde i slike kommuner. Tar vi med kommuner der en ikke får kjøpt noe sterkere enn øl, omfatter de 1,2 prosent av befolkningen (inkludert de tørrelagte). I 1980 bodde 13 prosent av befolkningen i "vin- og spritfrie" kommuner.

**Figur 6.3. Salgs- og skjenkesteder for alkohol. 1955-1994**



Kilde: Sosialstatistikk, Statistisk sentralbyrå

### Omsorg for rusmiddelmisbrukere

Det er store problemer med å få fram tidsserier med sammenliknbare tall. Fordelingen av plassene på ulike institusjonstyper er problematisk, fordi definisjonene har variert opp gjennom årene. Til og med 1978 ble f.eks. en tilsynsavdeling ved en klinikk regnet som en egen institusjon. Fra 1979 ble alle plasser/innleggelser ved en klinikk regnet som klinikkplasser/innleggelser, selv de som tilhørte en eventuell tilsynsavdeling. Den nye statistikken fra 1989 teller bare

"rene" institusjoner som kursted, klinikk osv., men institusjoner med to eller flere avdelingstyper blir samlet i kategorien "kombinerte institusjoner". Totaltallet for plasser og innleggelser er imidlertid sammenliknbart.

Før 1989 omfattet statistikken bare godkjente institusjoner, mens statistikken fra og med 1989 omfatter alle institusjonstyper som behandler rusmiddelmissbrukere. Statistikken er ikke korrigert for frafallet, men bygger på de institusjoner som har svart. Omleggingen av statistikken fra 1989 betyr derfor at tallene før og etter dette året ikke er helt sammenliknbare.

I tiårsperioden 1974-1983 skjedde det en utbygging av institusjoner for rusmiddelmissbrukere. Tallet på plasser økte fra 2 200 til 2 800, og tallet på innleggelser økte fra 9 200 til 10 700 i behandlingsinstitusjoner og fra 7 200 til 15 300 i avrusnings- og akuttinstitusjoner. I årene fra 1984 til 1988 gikk tallet på institusjonsplasser ned fra 2 700 til 2 150, og tallet på innleggelser i behandlingsinstitusjoner gikk ned fra 9 800 til 7 100. Tallet på innleggelser i avrusningsstasjoner gikk også sterkt tilbake, fra nær 15 000 i 1984 til nær 8 000 i 1988. Fra 1989 til 1994 har tallet på plasser i institusjoner for rusmiddelmissbrukere variert fra vel 2 500 til nær 2 800. I 1994 var det 2 650 plasser registrert i statistikken.

#### **6.4. 1980- og 1990-årene: Utviklingen fra 1980 til 1995**

##### **Alkoholforbruk, forbruksmønster og tilgjengelighet**

Det registrerte alkoholforbruket har som vi har sett, gått ned i 1980- og 1990-årene. Det er grunn til å tro at innførsel av alkoholholdige drikkevarer gjennom "kvoten" ved utenlandsturer ikke har økt. Det kan derimot se ut til at omfanget av

smugling og hjemmebrenning har økt, i hvert fall å dømme etter de mange sakene med organisert spritsmugling i stor stil som er blitt avdekket i de senere årene.

På grunnlag av utvalgsundersøkelser har en forsøkt å beregne hvor store mengder alkohol som kommer i tillegg til den offisielt registrerte omsetningen. Disse beregningene tyder på at den uregistrerte tilgangen utgjør om lag en fjerdedel av det totale alkoholkonsumet. Det meste av den uregistrerte tilgangen består av brennevin, som enten er kjøpt gjennom lovlig turistimport eller er innsmuglet eller hjemmebrent. En regner med at konsum av uregistrert brennevin utgjør 45 prosent av det samlede brennevinsforbruket i Norge (Nordlund 1992).

Statistikken over det registrerte alkoholforbruket er basert på oppgaver fra Vinmonopolet og bryggeriene over hvor mye som er solgt, og sier ikke noe om hvilke grupper som kjøper eller drikker alkoholen. For å få vite noe om hvordan alkoholforbruket fordeler seg mellom ulike grupper i befolkningen, er det gjennomført undersøkelser, der utvalg av befolkningen blir spurt om hvor mye alkohol de drikker. Disse undersøkelsene er gjennomført på oppdrag av Statens institutt for alkohol- og narkotikaforskning (SIFA) med noen års mellomrom tilbake til 1956. De viser en markert økning i andelen av befolkningen som oppgir at de har brukt alkoholholdige drikkevarer i perioden 1956 til 1966 - fra 68 til 83 prosent - og at andelen deretter har holdt seg nokså konstant på 84-85 prosent. Det har i hele perioden vært flere menn enn kvinner som bruker alkohol, men forskjellen mellom kjønnene er blitt mindre. I 1962 oppgav 79 prosent av mennene og 63 prosent av kvinnene at de hadde smakt alkohol, i 1991 var de tilsvarende

andelene 89 prosent for menn og 81 prosent for kvinner. I 1960- og 1970-årene var det færre blant ungdom i alderen 18-20 år som hadde smakt alkohol enn blant voksne i alderen 31-50 år, men i 1980-årene har ungdommen halt innpå. Andelen som bruker alkohol, er størst blant unge voksne i alderen 21-30 år og lavest blant dem som er over 50 år. Det er flere som bruker alkohol i høyere enn i lavere inntektslag. Disse forskjellene har ikke endret seg i den perioden vi har tall for, det vil si at andelene som har smakt alkohol, har økt omtrent like mye i alle grupper. Men blant kvinner og ungdom under 21 år har andelen som har smakt alkohol, økt relativt sterkere (Nordlund, 1985 og tall fra SIFA).

Også mange ungdommer under 18 år drikker alkoholholdige drikkevarer. Fire av fem ungdommer i alderen 15-19 år oppgav at de hadde drukket alkohol ved undersøkelser i årene 1971 til 1985. Fra og med 1986 omfatter disse undersøkelsene ungdommer i alderen 15-20 år. Ved å inkludere 20-åringene gikk andelen som oppgir å ha brukt alkohol, litt opp til omkring 85 prosent. Blant 15-16-åringene har andelen som oppgir at de har drukket alkohol, gått litt ned i årene 1986 til 1994, fra 73 til 65 prosent, men økte til 69 prosent i 1995. I aldersgruppene 17-18 år og 19-20 år har andelen som har drukket alkohol variert i årene 1986-1995 mellom henholdsvis 87-89 og 92-95 prosent.

De yngste ungdommene, 15-16-åringene, drikker mindre enn de litt eldre. I 1995 drakk 15-16-åringene 1,51 liter ren alkohol, mens 17-18-åringene drakk 3,03 liter og 19-20-åringene drakk 3,94 liter ren alkohol pr. år. For 15-20-åringene under ett ble gjennomsnittlig årlig forbruk beregnet til 2,80 liter ren alkohol. Dette er omtrent på samme nivå som i 1980,

men lavere enn i første halvdel av 1980-årene, da forbruket var oppe i 3,3 liter ren alkohol. En kan ikke uten videre slutte av disse beregningene at ungdom drikker mindre alkohol enn gjennomsnittet for befolkningen, som var på 4,7 liter i 1994, målt som registrert omsetning av alkohol. I undersøkelser der personer selv skal oppgi sitt alkoholforbruk, vil det være en viss underrapportering.

Det har vært nesten like mange gutter som jenter som oppgir at de har drukket alkohol. Fram til 1991 har det vært litt flere gutter enn jenter som sier de har brukt alkohol noen gang, i årene 1992 til 1995 er det litt flere jenter enn gutter som oppgir å ha drukket alkohol. Jentene har imidlertid hele tiden drukket mindre enn guttene. I 1995 ble jentenes alkoholforbruk beregnet til 2,08 liter ren alkohol pr. år, mens guttene konsumerte 3,68 liter pr. år. Guttenes forbruk har vært litt lavere i årene 1990-1995 enn i 1980-årene, mens jentenes totale forbruk har holdt seg nokså konstant. (Tall fra SIFA, gjengitt i "Rusmidler i Norge", Rusmiddel-direktoratet 1995).

Tilgjengeligheten til alkohol i form av salgs- og skjenkesteder har økt i 1980-årene, mens veksten har flatet ut i 1990-årene. Det registrerte alkoholforbruket har, som vi har sett, gått ned i 1980- og 1990-årene. Flere salgs- og skjenkesteder har altså ikke ført til økt registrert alkoholforbruk.

### **Alkoholforbruket i Norge, Norden og Europa**

Alkoholforbruket i Norge er lavt både i nordisk og europeisk sammenheng. Ved internasjonale sammenlikninger bruker en omsatt alkohol pr. innbygger totalt og ikke pr. innbygger 15 år og over, som har vært vanlig i norsk og nordisk sammenheng. Bare Island har lavere forbruk av

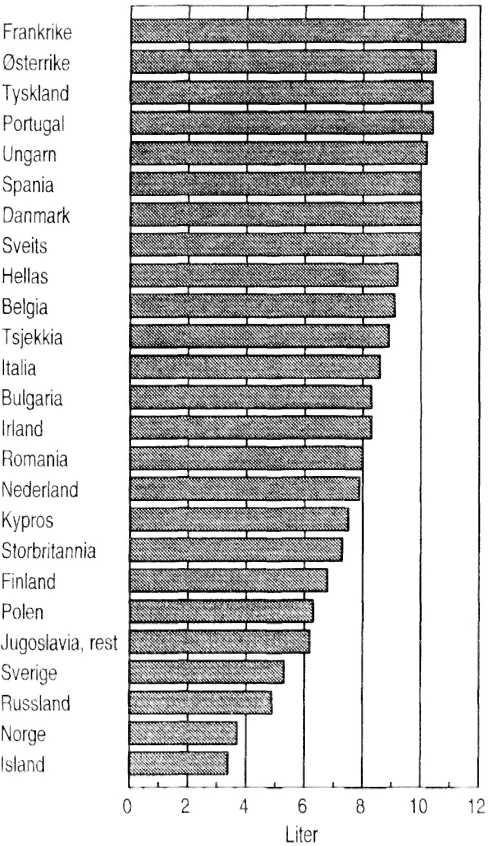
alkohol enn Norge, 3,4 mot 3,7 liter ren alkohol pr. innbygger i 1993. Alkoholforbruket i Sverige er også forholdsvis lavt, mens alkoholforbruket i Finland og Danmark ligger høyere, henholdsvis 6,8 og 10,0 liter ren alkohol pr. innbygger. Danmark ligger nå ganske høyt i europeisk målestokk, fordi forbruket har økt litt der, mens det har gått til dels kraftig ned i mange andre europeiske land. Forbruket var i 1993 høyest i Frankrike, Østerrike, Tyskland og Portugal. Alkoholforbruket var høyere i 1993 enn i 1980 i Irland, Hellas, Danmark og Finland. Ellers har

alkoholforbruket på samme måte som i Norge gått ned i de fleste europeiske land i løpet av 1980- og 1990-årene. I land som Frankrike, Spania og Italia har nedgangen i forbruket vært særlig stor (Rusmiddeldirektoratet 1993).

Institusjoner for rusmiddelmissbrukere

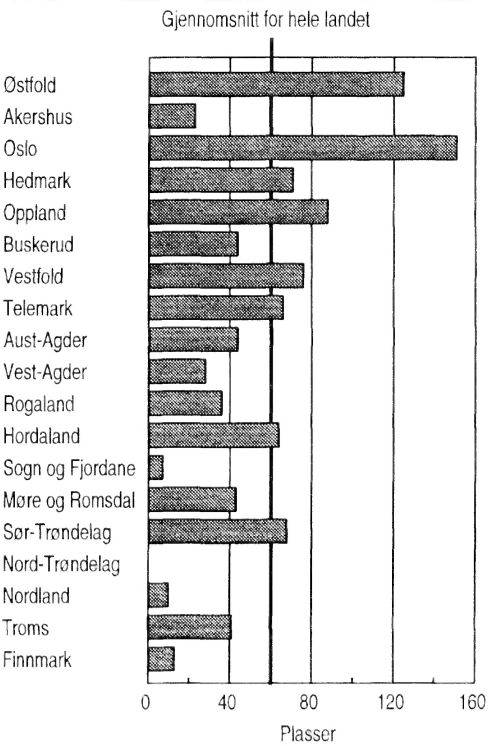
Siden 1989 da statistikken ble lagt om, har tallet på institusjoner for rusmiddelmissbrukere ligget på noe over 100. I 1994 kom det inn statistikkoppgaver fra 121 institusjoner. Det er imidlertid et problem på dette feltet å vedlikeholde en oversikt over eksisterende institusjoner til enhver tid. Tallet på plasser økte fra 1989 til

Figur 6.4. Omsetning av alkohol i 25 europeiske land. Liter ren alkohol pr. innbygger. 1993



Kilde: Rusmidler i Norge, Rusmiddeldirektoratet

Figur 6.5. Plasser i institusjoner for rusmiddelmissbrukere pr. 100 000 innbyggere. Fylke. 1994<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Plassene er fordelt etter institusjonens geografiske beliggenhet  
Kilde: Sosialstatistikk, Statistisk sentralbyrå

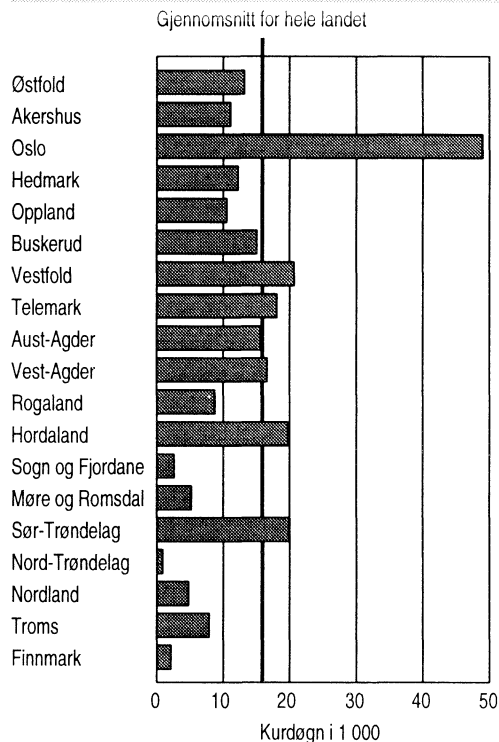
1992. Fra 1992 til 1993 var det liten endring i tallet på plasser, og fra 1993 til 1994 var det en nedgang.

Oslo har flest plasser i institusjoner for rusmiddelmisbrukere, både i absolutte tall og i forhold til folketallet. Også Østfold, Hedmark og Oppland har mange plasser i institusjoner for rusmiddelmisbrukere i forhold til folketallet. Nord-Trøndelag hadde ingen institusjonsplasser, men også Sogn og Fjordane, Finnmark og Nordland hadde få institusjonsplasser i forhold til folketallet.

At det ikke finnes institusjoner for rusmiddelmisbrukere i Nord-Trøndelag betyr ikke at ingen fra dette fylket får behandling i institusjon. Institusjonene fordeler det totale antall kurdøgn (summen av oppholdstid for alle beboerne) etter hvilke bostedsfylker beboerne hører hjemme i. Beboere fra Nord-Trøndelag stod for til sammen 1 111 kurdøgn i 1994. Dette er et lavt tall sammenliknet med andre fylker, både i absolutte tall og i forhold til folketallet. Også Sogn og Fjordane, Nordland, Finnmark og Møre og Romsdal har få kurdøgn i forhold til folketallet, men flere enn Nord-Trøndelag. Vestfold, Telemark, Hordaland og Sør-Trøndelag har sammen med Oslo flere kurdøgn i forhold til innbyggertallet enn gjennomsnittet for alle fylker.

Det er flest menn som bor i institusjoner for rusmiddelmisbrukere, og aldersgruppen 25-44 år er den største. Det er flertall av menn i alle aldersgrupper. Blant de yngste, de som er under 25 år er det nesten like mange kvinner som menn. Dette betyr at de kvinnelige beboerne i institusjoner for rusmiddelmisbrukere er noe yngre enn de mannlige: 83 prosent av de kvinnelige og 60 prosent av de mannlige beboerne i institusjoner for rusmiddelmisbrukere var under 45 år. De

Figur 6.6. Kurdøgn i institusjoner for rusmiddelmisbrukere pr. 100 000 innbyggere, etter beboernes bosted. Fylke. 1994<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Kurdøgn er fordelt etter klientenes bostedsfylke

Kilde: Sosialstatistikk, Statistisk sentralbyrå

2 100 beboerne som var i institusjoner for rusmiddelmisbrukere ved årsskiftet 1994/1995, utgjorde om lag 7 pr. 10 000 innbyggere i alderen 15-74 år. Menn var overrepresentert i alle aldersgrupper unntatt de under 25 år, mens kvinner var underrepresentert i de fleste aldersgrupper. Særlig i aldersgruppene 45-59 år og 60-74 år var det mange menn pr. 10 000 innbyggere som var i institusjoner for rusmiddelmisbrukere.

Av dem som var i institusjoner for rusmiddelmisbrukere i 1994, hadde vel en fjerdedel vært der kortere enn en måned, og i alt omkring 60 prosent hadde bodd

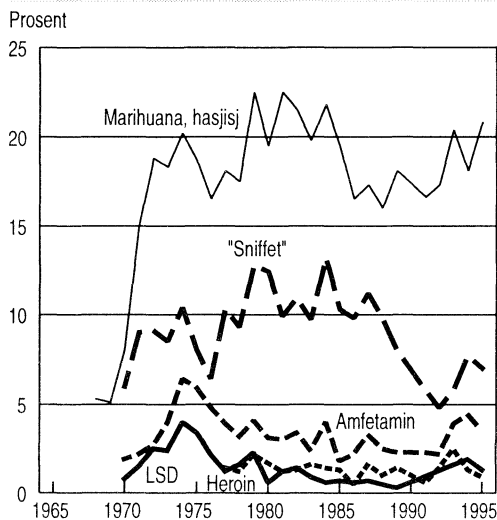
kortere enn et halvt år i institusjonen. Særlig i A-klinikker, akuttinstitusjoner og kombinerte institusjoner var det relativt mange med kort oppholdstid. I vernehjem og tilsynshjem var det mange som hadde bodd i over 2 år, henholdsvis 52 og 23 prosent.

### Andre rusmidler

Statens institutt for alkohol- og narkotikaforskning har regelmessig kartlagt ungdommens bruk av narkotiske stoffer gjennom postale utvalgsundersøkelser. For Oslo-ungdom finnes slike undersøkelser tilbake til 1968, mens utvalg av ungdom fra hele landet har vært undersøkt siden 1986. Alle undersøkelser gjelder ungdom i alderen 15-20 år.

Hasjisj er det stoffet som flest ungdommer oppgir at de har prøvd. Omkring 20 prosent av Oslo-ungdommen oppgir at de noen gang har brukt hasjisj. Tallet har variert fra 16 til vel 22 prosent i 1980- og 1990-årene, og var høyest i begynnelsen

**Figur 6.7. Andel av ungdom i Oslo som oppgir at de noen gang har brukt forskjellige stoffer. Prosent. 1968-1995**

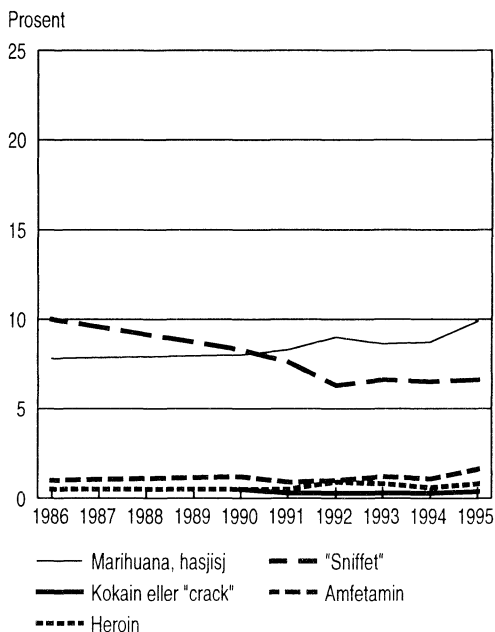


Kilde: Rusmidler i Norge, Rusmiddeldirektoratet

og slutten av perioden 1980-1995. Sniffing har avtatt fra 12 prosent i 1980 til 5-6 prosent tidlig i 1990-årene, men har økt litt i 1994 og 1995 (omkring 7 prosent). I 1980- og 1990-årene er det omtrent konstante andeler av Oslo-ungdommen som oppgir at de har prøvd amfetamin eller heroin, henholdsvis 2-4 prosent og 1-2 prosent.

Tendensene er de samme for ungdom i hele landet, men generelt er andelen som har prøvd narkotiske stoffer, lavere på landsbasis enn blant Oslo-ungdommen. Andelen som har prøvd sniffing ligger imidlertid på samme nivå i hele landet som i Oslo, den har sunket fra 10 prosent i 1986 til vel 6 prosent i årene 1992-1995 (Rusmiddeldirektoratet 1993).

**Figur 6.8. Andel av ungdom i Norge i alderen 15-20 år som oppgir at de noen gang har brukt forskjellige stoffer. Prosent. 1986-1995**



Kilde: Rusmidler i Norge, Rusmiddeldirektoratet

# Referanser

Barnevernsekretariatet i Oslo (1994): *Årsberetning 1994. Barnevernsvakten i Oslo*

Flaatten, Even (1983): *Barnevernklientenes sosiale bakgrunn*. Rapport 83/14, Statistisk sentralbyrå

Grinde, Turid Vogt (1993): *Kunnskapsstatus for barnevernet*. Tano, Oslo

Kalve, Trygve og Åne Osmunddalen (1995): *Kombinert bruk av sosialhjelp og trygdeytelser*. Rapport 95/1, Statistisk sentralbyrå

Nordlund, Sturla (1992): *Metoder og metodeproblemer ved estimering av alkoholforbruk*. Rapport 3/92, Statens institutt for alkohol- og narkotikaforskning, Oslo

Nordlund, Sturla (1985): "Norske drikkevaner", i *Alkohol i Norge*, redigert av Oddvar Arner, Ragnar Hauge og Ole-Jørgen Skog. Universitetsforlaget, Oslo

Osmunddalen, Åne og Trygve Kalve (1995): "Sosialhjelpsbruk blant innvandrere", *Samfunnsspeilet* nr. 3/95, Statistisk sentralbyrå

Osmunddalen, Åne og Trygve Kalve (1996): *Sosialhjelpsbruk blant innvandrere*. Rapport 96/4, Statistisk sentralbyrå

Pettersen, Per Arnt, Gunnar Sæbø og Lars Inge Terum (1994): *Oppfatninger om sosialhjelpen*. *Tidsskrift for samfunnsforskning* nr. 1

Rusmiddeldirektoratet (1993): *Rusmidler i Norge*

Rusmiddeldirektoratet (1995): *Rusmidler i Norge*

Seip, Anne-Lise (1984): *Sosialhjelpsstaten blir til*. Gyldendal, Oslo

Sosialdepartementet (1952): *Lov om barnevern*. Ot.prp. nr. 56

Sosialdepartementet (1985): *Om barne- og ungdomsvernet*. St.meld. nr. 72 (1984-85)

Sosialdepartementet (1988): *Rundskriv I-9/88. Administrative reformer og sosialhjelpsvekst*

Sosialdepartementet (1988-89): *Om lov om sosiale tjenester mv*. Ot.prp. nr. 60

Sosialdepartementet (1991-92): *Tiltak for rusmiddelmisbrukere*. St.meld. nr. 69

Sosialdepartementet (1992): Rundskriv I-1/93. Lov om sosiale tjenester mv.

Sosial- og helsedepartementet (1994): Tilleggsrundskriv til Rundskriv I-1/93. Lov om sosiale tjenester mv.

Statistisk sentralbyrå (19xx): *NOS Alkoholstatistikk*, årgangene 1960-1969

Statistisk sentralbyrå (19xx): *NOS Alkohol og andre rusmidler*, årgangene 1970-1983

Statistisk sentralbyrå (19xx): *NOS Barnevernsstatistikk*, årgangene 1960-1965

Statistisk sentralbyrå (19xx): *NOS Barneomsorg*, årgangene 1966-1976

Statistisk sentralbyrå (19xx): *NOS Befolkningsstatistikk*

Statistisk sentralbyrå (1995): *NOS Historisk statistikk 1994*

Statistisk sentralbyrå (19xx): *NOS Forsorgsstønad og kommunal trygd*, årgangene 1959-1964

Statistisk sentralbyrå (19xx): *NOS Sosialhjelpsstatistikk*, årgangene 1966-1975

Statistisk sentralbyrå (1977): *Sosialhjelpsstatistikk 1976*, Statistisk Ukehefte 51/52

Statistisk sentralbyrå (19xx): *NOS Sosialstatistikk*, årgangene 1977-1993

Statistisk sentralbyrå (1995): *Ukens statistikk 3/95*. 42 prosent av lavt utdannede 24-åringer har mottatt sosialhjelp

Statistiska Centralbyrån (1991): *Socialtjänststatistik 1982-1989*. Sveriges officiella statistik, Stockholm

Sæbø, Gunnar (1993): *Som folk flest?* En beskrivelse av levekårsforskjeller mellom sosialklienter og totalbefolkning. Notat 1993:4. Institutt for sosialforskning, Oslo

Terum, Lars Inge (1987): *Administrative reformer og sosialhjelpsvekst*. Rapport 87:7. Institutt for sosialforskning, Oslo

Øverås, Siv (1995): *Helseboka 1995. Hovedtrekk ved helsetilstand og helsetjeneste i Norge*. Statistiske analyser nr. 5. Statistisk sentralbyrå



# Tilleggs litteratur

Barne- og familiedepartementet (1991-1992): *Om lov om barneverntjenester*. Ot.prp. nr.44

Barne- og familiedepartementet (1993-1994): *Tiltak for barn og ungdom*. St.prp. nr. 1

Bastøe, Per Øyvind (1991): *Barnevernet i utvikling. Evaluering av statens fireårige handlingsplan*. Kommuneforlaget, Oslo

Clausen, Sten Erik (1991): *Domfelte sosialhjelpsmottakere*. NIBR-rapport 1991:20. Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo

Colton, M.J. and W. Hellinckx: *Child care in the EC*. Aldershot, Arena, 1993

Dahl, Tove Stang (1978): *Barnevern og samfunnsvern*. Pax, Oslo

Evans, Tordis Dalland, Ivar Frønes og Lise Kjølørød (red.) (1994): *Velferdssamfunnets barn*. Ad Notam, Oslo

Finans- og tolldepartementet (1993): *Levekår i Norge*. NOU 1993: 17

Grinde, Turid Vogt (1989): *Barn og barnevern i Norden. Samfunnet respektive familiens ansvar for barna*. Tano, Oslo

Hagen, Gerd og Naushad Ali Quereshi (1994): *Barnevernets møte med etniske minoriteter*. Notabene forlag, Oslo

Hansen, Jan-Inge og Lars Inge Terum (1992): *Samfunnsendring og sosialhjelpsvest*. Rapport 92:7. Institutt for sosialforskning, Oslo

Hove, Olav (1992): *"En ulykke kommer sjelden alene"*. Langtidsmottakere av sosialhjelp - levekår og livssituasjon. NotaBene NKSH-rapport 92:4. Norges kommunal- og sosialhøgskole, Oslo

Hvinden, Bjørn (1988): *Tilbake til fattighjelpen*. Rapport 88:4. Institutt for sosialforskning, Oslo

Jonassen, Wenche (1991): *Sist i køen... Enslige sosialhjelpsmottakeres levekår*. NIBR-rapport 1991:4. Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo

Kalve, Trygve og Åne Osmunddalen (1992): *"Økende bruk av sosialhjelp blant unge"*. Samfunnsspeilet nr. 2/92, Statistisk sentralbyrå

Kuhnle, Stein (1983): *Velferdsstatens utvikling*. Universitetsforlaget, Oslo

Nervik, Jon-Arve (1989): *Fra sosialhjelp til selvhjelp*. Rapport 89:10. Institutt for sosialforskning, Oslo

Osmunddalen, Åne og Trygve Kalve (1993): "Er pensjonene for lave?" *Samfunnsspeilet* nr. 4/93, Statistisk sentralbyrå

Otnes, Berit (1990): "Utlendinger og sosialhjelp: Hjelp til etablering eller langtids avhengighet?" *Samfunnsspeilet* nr. 1/90, Statistisk sentralbyrå

Pedersen, Jan-Tore (1993): *Arbeid eller tvangsarbeid*. Universitetsforlaget, Oslo

Saglie, Jo og Sturla Nordlund (1993): *Alkoholpolitikken og opinionen*, Rapport nr. 3/93, Statens institutt for alkohol- og narkotikaforskning, Oslo

Saglie, Jo (1994): *Norske drikkekulturer*, Rapport nr. 1/94, Statens institutt for alkohol- og narkotikaforskning, Oslo

Sosialdepartementet (1975-76): *Om de sosiale tjenester og det sosiale hjelpeapparat*. St.meld. nr. 9

Sosialdepartementet (1979): *Helse- og sosialtjenesten i lokalsamfunnet*. NOU 1979: 28

Sosialdepartementet (1982): *Barnemishandling og omsorgssvikt*. NOU 1982: 26

Sosialdepartementet (1985): *Lov om sosiale tjenester mv.* NOU 1985: 18

Sosialdepartementet (1986): *Samordning i helse- og sosialtjenesten*. NOU 1986: 4

Sosialdepartementet (1990): *Økonomisk sosialhjelp*. NOU 1990: 16

Sosialdepartementet (1990-1991): *Om lov om sosiale tjenester mv.* Ot.prp. nr. 29

Terum, Lars Inge (1985): *Med sosialhjelp som inntekt*. Rapport 85:6. Institutt for sosialforskning, Oslo

Terum, Lars Inge (1987): *Bukostnader og nyfattigdom*. Rapport 87:2. Institutt for sosialforskning, Oslo

# Vedleggstabeller

Tallgrunnlaget til figurene i kapittel 3-6 er nummerert som figurene.

**Tabell 3.1. Driftsutgifter til helse-, sosial- og pleie- og omsorgstjenesten i kommunene. 1 000 kroner og prosent av brutto driftsutgifter i alt. 1994**

|                                                     | 1 000 kroner | Prosent |
|-----------------------------------------------------|--------------|---------|
| Utgifter til                                        |              |         |
| Helse- og sosialadministrasjon .....                | 2 033 085    | 1,9     |
| Barne- og ungdomsvern .....                         | 2 341 183    | 2,2     |
| Sosialkontortjenester .....                         | 1 866 141    | 1,7     |
| Økonomisk sosialhjelp .....                         | 4 257 687    | 3,9     |
| Tiltak for rusmiddelmisbrukere .....                | 704 255      | 0,6     |
| Pleie- og omsorgstjenester .....                    | 26 118 437   | 24,1    |
| Helsetjenester .....                                | 8 435 342    | 7,8     |
| I alt til kapittel 1.3                              |              |         |
| helse-, sosial- og pleie- og omsorgstjenesten ..... | 45 756 130   | 42,2    |
| Utgifter til andre formål .....                     | 62 668 437   | 57,8    |
| Kommunenes utgifter i alt .....                     | 108 424 567  | 100,0   |

Kilde: Tall fra kommuneregnskapsstatistikken, SSB.

**Tabell 3.2. Kommunenes utgifter til ulike formål innen helse-, sosial- og pleie- og omsorgstjenester i prosent av totale utgifter til helse-, sosial- og pleie- og omsorgstjenester. 1980-1994**

| År <sup>1</sup> | Utgifter til |                         |            |                        |                       |                                 |                            |                |
|-----------------|--------------|-------------------------|------------|------------------------|-----------------------|---------------------------------|----------------------------|----------------|
|                 | I alt        | Helse- og sosial-admin. | Barne-vern | Sosial kontor-tjeneste | Økonomisk sosialhjelp | Tiltak for rusmiddel-misbrukere | Pleie- og omsorgs-tjeneste | Helse-tjeneste |
| 1980 .....      | 100          | 5,6                     | 12,8       | 1,3                    | 3,8                   | 0,4                             | 37,1                       | 39,0           |
| 1981 .....      | 100          | 5,7                     | 13,4       | 1,4                    | 3,9                   | 0,4                             | 35,4                       | 39,7           |
| 1982 .....      | 100          | 5,5                     | 13,9       | 1,5                    | 4,5                   | 0,5                             | 35,0                       | 39,1           |
| 1983 .....      | 100          | 7,8                     | 3,9        | 1,4                    | 5,9                   | 1,1                             | 38,4                       | 41,5           |
| 1984 .....      | 100          | 7,1                     | 4,1        | 1,5                    | 6,9                   | 1,1                             | 36,8                       | 42,6           |
| 1985 .....      | 100          | 7,1                     | 4,1        | 1,7                    | 7,4                   | 1,4                             | 36,4                       | 41,8           |
| 1986 .....      | 100          | 7,0                     | 4,3        | 1,8                    | 8,2                   | 1,4                             | 35,9                       | 41,4           |
| 1987 .....      | 100          | 7,8                     | 4,3        | 2,2                    | 9,6                   | 1,5                             | 34,6                       | 40,2           |
| 1988 .....      | 100          | 6,2                     | 3,7        | 2,8                    | 9,8                   | 1,2                             | 51,4                       | 24,9           |
| 1989 .....      | 100          | 5,2                     | 3,8        | 3,3                    | 10,6                  | 1,0                             | 51,3                       | 24,8           |
| 1990 .....      | 100          | 5,4                     | 4,1        | 3,7                    | 10,5                  | 0,8                             | 51,5                       | 24,0           |
| 1991 .....      | 100          | 4,8                     | 4,0        | 4,0                    | 9,2                   | 1,2                             | 57,9                       | 18,9           |
| 1992 .....      | 100          | 4,5                     | 4,9        | 4,3                    | 8,7                   | 1,3                             | 57,8                       | 18,5           |
| 1993 .....      | 100          | 4,5                     | 5,3        | 4,1                    | 8,9                   | 1,4                             | 57,2                       | 18,6           |
| 1994 .....      | 100          | 4,4                     | 5,1        | 4,1                    | 9,3                   | 1,5                             | 57,1                       | 18,4           |

<sup>1</sup> I årene 1980-1982 er utgiftene til barnehager inkludert i barnevernutgiftene. For senere år er utgiftene til barnehager holdt utenom. Fra og med 1988 overtok kommunene ansvaret for driften av sykehjem fra fylkeskommunene. Utgiftene er inkludert under helsetjeneste. Nye regnskapsforskrifter fra 1991. Blant annet er både sykehjem og aldershjem regnet under pleie- og omsorgstjeneste.

Kilde: Tall fra kommuneregnskapsstatistikken, SSB

**Tabell 3.3. Driftsutgifter til helse-, sosial- og pleie- og omsorgstjenesten i kommunene og fylkeskommunene. 1 000 kroner og prosent. 1994**

|                                                                            | 1 000 kroner | Prosent |
|----------------------------------------------------------------------------|--------------|---------|
| Utgifter til                                                               |              |         |
| Helse- og sosialadministrasjon .....                                       | 2 341 698    | 1,5     |
| Barne- og ungdomsvern .....                                                | 3 101 642    | 2,0     |
| Sosialkontortjenester .....                                                | 1 905 289    | 1,2     |
| Økonomisk sosialhjelp .....                                                | 4 256 366    | 2,8     |
| Tiltak for rusmiddelmisbrukere .....                                       | 1 199 909    | 0,8     |
| Pleie- og omsorgstjenester .....                                           | 26 193 366   | 17,0    |
| Helsetjenester .....                                                       | 33 078 199   | 21,5    |
| I alt til kapittel 1.3 helse-, sosial- og pleie- og omsorgstjenesten ..... | 72 076 469   | 46,7    |
| Utgifter til andre formål .....                                            | 82 128 950   | 53,6    |
| Kommunenes og fylkeskommunenes utgifter i alt .....                        | 154 205 419  | 100,0   |

Kilde: Tall fra kommuneregnskapsstatistikken, SSB

**Tabell 3.4. Personell i kommunal sosialkontor- og barneverntjeneste og i institusjoner for barnevern og institusjoner for rusmisbrukere, omregnet til hele stillinger. 1989-1994**

|                                                   | 1989  | 1990  | 1991  | 1992   | 1993   | 1994   |
|---------------------------------------------------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|
| I alt .....                                       | 9 014 | 8 567 | 9 665 | 10 702 | 10 817 | 11 007 |
| Kommunal sosialkontor- og barneverntjeneste i alt |       |       |       |        |        |        |
| Herav: .....                                      | 5 590 | 5 520 | 5 915 | 6 501  | 6 374  | 6 544  |
| Sosialkontor .....                                | :     | 4 689 | 4 469 | 4 268  | 4 162  | 4 259  |
| Barnevern .....                                   | :     | 831   | 1 446 | 2 233  | 2 211  | 2 285  |
| Barnevernsinstitusjoner .....                     | 1 652 | 1 362 | 1 647 | 1 947  | 2 183  | 2 310  |
| Institusjoner for rusmiddel- misbrukere .....     | 1 772 | 1 685 | 2 103 | 2 254  | 2 260  | 2 153  |

Kilde: Sosialstatistikk, SSB

**Tabell 3.5. Personell i sosialkontor- og barneverntjenesten, etter utdanning, 1994**

| Utdanning                            | Sosialtjenesten i alt |        | Barneverntjenesten |        | Sosialkontortjenesten |        |
|--------------------------------------|-----------------------|--------|--------------------|--------|-----------------------|--------|
|                                      | Prosent               | Antall | Prosent            | Antall | Prosent               | Antall |
| I alt .....                          | 100                   | 6 544  | 100                | 2 285  | 100                   | 4 259  |
| Sosionom .....                       | 37                    | 2 388  | 38                 | 870    | 36                    | 1 518  |
| Barnevernpedagog .....               | 13                    | 835    | 31                 | 696    | 3                     | 139    |
| Annen universitet/<br>høgskole ..... | 17                    | 1 127  | 13                 | 306    | 19                    | 821    |
| Kontor/merkantil .....               | 24                    | 1 588  | 11                 | 252    | 31                    | 1 336  |
| Annen utdanning/<br>ufaglært .....   | 9                     | 606    | 7                  | 161    | 10                    | 445    |

Kilde: Sosialstatistikk, SSB

**Tabell 3.6. Personell i barneverninstitusjoner og institusjoner for rusmiddelmisbrukere, etter utdanning, 1994**

| Utdanning                                                   | Barneverninstitusjoner |        | Institusjoner for<br>rusmiddelmisbrukere |        |
|-------------------------------------------------------------|------------------------|--------|------------------------------------------|--------|
|                                                             | Prosent                | Antall | Prosent                                  | Antall |
| I alt .....                                                 | 100,0                  | 2 310  | 100,0                                    | 2 153  |
| Sosionom .....                                              | 9,7                    | 223    | 8,1                                      | 175    |
| Barnevernpedagog .....                                      | 22,5                   | 530    | 2,9                                      | 51     |
| Helseutdanning på universitets-/høgskolenivå<br>i alt ..... | 7,4                    | 172    | 20,5                                     | 442    |
| Herav:                                                      |                        |        |                                          |        |
| Psykolog/lege/psykiatri .....                               | 1,6                    | 38     | 6,7                                      | 144    |
| Sykepleier .....                                            | 2,0                    | 50     | 12,4                                     | 258    |
| Vernepleier .....                                           | 3,4                    | 78     | 1,1                                      | 24     |
| Annen høyere utdanning i alt .....                          | 16,7                   | 386    | 9,3                                      | 200    |
| Herav:                                                      |                        |        |                                          |        |
| Lærer/førskolelærer .....                                   | 12,2                   | 281    | :                                        | :      |
| Annet .....                                                 | 4,5                    | 105    | :                                        | :      |
| Annen fagutdanning .....                                    | 15,0                   | 347    | 28,2                                     | 608    |
| Uten fagutdanning .....                                     | 28,7                   | 662    | 31,4                                     | 677    |

Kilde: Sosialstatistikk, SSB

Tabell 4.1, 4.2, 4.3. Forsorgsstønad/sosialhjelp. Stønadstilfelle og økonomisk stønad. 1886-1994

|            | Stønadstilfelle |                      | Økonomisk stønad      |             |
|------------|-----------------|----------------------|-----------------------|-------------|
|            | I alt           | Pr. 1 000 innbyggere | Løpende, 1 000 kroner | 1994-kroner |
| 1866 ..... | 67 427          | 40                   | ..                    |             |
| 1870 ..... | 70 947          | 41                   | ..                    |             |
| 1875 ..... | 57 810          | 32                   | ..                    |             |
| 1880 ..... | 68 393          | 38                   | 5 845                 |             |
| 1885 ..... | 67 346          | 35                   | 5 813                 |             |
| 1890 ..... | 73 364          | 37                   | 6 164                 |             |
| 1895 ..... | 78 462          | 38                   | 7 303                 |             |
| 1900 ..... | 78 252          | 35                   | 8 300                 |             |
| 1905 ..... | 83 560          | 36                   | 9 862                 |             |
| 1910 ..... | 79 770          | 33                   | 10 147                |             |
| 1915 ..... | 75 000          | 30                   | 11 953                |             |
| 1920 ..... | 56 260          | 21                   | 27 821                | 328 210     |
| 1925 ..... | 85 295          | 31                   | 47 456                | 689 698     |
| 1930 ..... | 110 100         | 39                   | 44 076                | 968 225     |
| 1935 ..... | 158 209         | 55                   | 56 006                | 1 313 320   |
| 1940 ..... | 151 324         | 51                   | 57 025                | 995 279     |
| 1945 ..... | 49 756          | 16                   | ..                    | ..          |
| 1950 ..... | 39 266          | 12                   | 33 167                | 410 271     |
| 1955 ..... | 34 027          | 10                   | 42 282                | 384 795     |
| 1960 ..... | 35 847          | 10                   | 58 305                | 463 323     |
| 1964 ..... | 32 341          | 9                    | 63 875                | 433 462     |
| 1966 ..... | 29 766          | 8                    | 47 445                | 299 541     |
| 1967 ..... | 31 508          | 8                    | 46 626                | 281 754     |
| 1968 ..... | 34 161          | 9                    | 50 112                | 293 051     |
| 1969 ..... | 36 958          | 10                   | 59 105                | 334 840     |
| 1970 ..... | 37 298          | 10                   | 64 707                | 331 102     |
| 1971 ..... | 39 054          | 10                   | 71 336                | 344 203     |
| 1972 ..... | 45 461          | 12                   | 87 433                | 393 449     |
| 1973 ..... | 48 463          | 12                   | 99 567                | 416 311     |
| 1974 ..... | 45 791          | 11                   | 100 141               | 382 768     |
| 1975 ..... | 47 906          | 12                   | 115 719               | 396 349     |
| 1976 ..... | 49 466          | 12                   | 133 460               | 418 692     |
| 1977 ..... | 48 708          | 12                   | 138 699               | 399 113     |
| 1978 ..... | 52 086          | 13                   | 162 264               | 431 683     |
| 1979 ..... | 54 519          | 13                   | 185 694               | 471 291     |
| 1980 ..... | 60 136          | 15                   | 221 541               | 507 007     |
| 1981 ..... | 65 823          | 16                   | 288 901               | 581 929     |
| 1982 ..... | 77 126          | 19                   | 400 612               | 714 699     |
| 1983 ..... | 93 905          | 23                   | 617 674               | 1 030 675   |
| 1984 ..... | 100 681         | 24                   | 843 823               | 1 324 948   |
| 1985 ..... | 106 349         | 26                   | 1 080 339             | 1 605 328   |
| 1986 ..... | 110 992         | 27                   | 1 416 014             | 1 962 776   |
| 1987 ..... | 125 361         | 30                   | 2 026 700             | 2 583 508   |
| 1988 ..... | 144 378         | 34                   | 2 680 426             | 3 202 882   |
| 1989 ..... | 161 458         | 38                   | 3 197 139             | 3 653 462   |
| 1990 ..... | 165 355         | 39                   | 3 311 466             | 3 635 165   |
| 1991 ..... | 172 035         | 40                   | 3 478 607             | 3 692 474   |
| 1992 ..... | 171 175         | 40                   | 3 453 222             | 3 581 642   |
| 1993 ..... | 177 732         | 41                   | 3 705 873             | 3 757 693   |
| 1994 ..... | 177 657         | 41                   | 3 964 214             | 3 964 214   |

Kilde: Historisk statistikk 1994 og Sosialstatistikk, SSB

**Tabell 4.4. Stønadstilfelle pr. 1 000 innbyggere i storbyene. 1980-1994**

|            | I alt | Oslo | Bergen | Trondheim | Stavanger | Resten av landet |
|------------|-------|------|--------|-----------|-----------|------------------|
| 1980 ..... | 15    | 26   | 22     | 25        | 16        | 12               |
| 1981 ..... | 16    | 28   | 26     | 26        | 15        | 13               |
| 1982 ..... | 19    | 33   | 32     | 27        | 17        | 16               |
| 1983 ..... | 23    | 40   | 38     | 34        | 19        | 19               |
| 1984 ..... | 24    | 44   | 40     | 33        | 29        | 20               |
| 1985 ..... | 26    | 48   | 41     | 35        | 31        | 21               |
| 1986 ..... | 27    | 54   | 43     | 35        | 32        | 21               |
| 1987 ..... | 30    | 59   | 43     | 38        | 32        | 25               |
| 1988 ..... | 34    | 63   | 50     | 41        | 38        | 29               |
| 1989 ..... | 38    | 67   | 52     | 41        | 43        | 33               |
| 1990 ..... | 39    | 67   | 53     | 38        | 43        | 34               |
| 1991 ..... | 40    | 64   | 53     | 44        | 41        | 36               |
| 1992 ..... | 40    | 61   | 51     | 43        | 39        | 36               |
| 1993 ..... | 41    | 65   | 50     | 44        | 41        | 37               |
| 1994 ..... | 41    | 62   | 48     | 44        | 42        | 37               |

Kilde: Sosialstatistikk, SSB

**Tabell 4.5. Sosialhjelpstilfelle/-mottakere etter familietype. Prosent. 1980-1994**

|                         | I alt | Enslige menn | Enslige kvinner | Enslige med barn | Gift/par uten barn | Gift/par med barn | Tilfelle/ mottakere |
|-------------------------|-------|--------------|-----------------|------------------|--------------------|-------------------|---------------------|
| 1980 .....              | 100   | 37,2         | 21,1            | 21,6             | 8,0                | 12,2              | 63 588              |
| 1981 .....              | 100   | 38,6         | 21,3            | 21,3             | 7,0                | 11,8              | 69 114              |
| 1982 .....              | 100   | 39,1         | 21,6            | 20,4             | 6,6                | 12,3              | 80 286              |
| 1983 .....              | 100   | 39,3         | 22,0            | 19,1             | 6,7                | 13,0              | 97 035              |
| 1984 .....              | 100   | 39,5         | 24,0            | 18,8             | 6,6                | 11,2              | 103 685             |
| 1985 .....              | 100   | 39,1         | 25,4            | 19,1             | 6,4                | 10,0              | 109 059             |
| 1986 <sup>1</sup> ..... | 100   | 33,7         | 25,8            | 17,8             | 11,1               | 11,7              | 103 099             |
| 1987 .....              | 100   | 32,8         | 25,4            | 18,1             | 11,1               | 12,6              | 116 204             |
| 1988 .....              | 100   | 32,6         | 25,0            | 17,7             | 11,1               | 13,6              | 134 121             |
| 1989 .....              | 100   | 34,0         | 24,2            | 17,3             | 10,7               | 13,8              | 150 897             |
| 1990 .....              | 100   | 35,3         | 24,4            | 16,9             | 10,2               | 13,2              | 155 169             |
| 1991 .....              | 100   | 36,8         | 24,8            | 16,1             | 9,9                | 12,3              | 161 392             |
| 1992 .....              | 100   | 37,5         | 23,9            | 15,4             | 10,6               | 12,6              | 161 188             |
| 1993 .....              | 100   | 38,1         | 23,7            | 14,6             | 11,5               | 12,2              | 165 865             |
| 1994 .....              | 100   | 38,1         | 23,5            | 14,4             | 11,7               | 12,4              | 166 544             |

<sup>1</sup> Fra 1986 ble statistikken lagt om. Samboende ble regnet sammen med gifte, mens de tidligere hadde vært regnet som enslige. Andelen enslige og enslige med barn blir derfor redusert fra 1985 til 1986, mens andelen par økte.

Kilde: Sosialstatistikk, SSB



**Tabell 4.6. Stønadstilfelle etter alder. Prosent. 1970-1994**

|            | I alt | 16-19 | 20-29 | 30-39 | 40-49 | 50-66 | 67-  | Antall<br>stønadstilfelle <sup>1</sup> |
|------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|----------------------------------------|
| 1970 ..... | 100   | 3,9   | 21,5  | 15,5  | 18,1  | 28,5  | 12,4 | 37 298                                 |
| 1971 ..... | 100   | 5,1   | 24,2  | 15,9  | 17,3  | 25,1  | 12,3 | 39 054                                 |
| 1972 ..... | 100   | 5,8   | 28,3  | 16,6  | 16,1  | 22,5  | 10,7 | 45 461                                 |
| 1973 ..... | 100   | 5,1   | 30,2  | 17,8  | 15,6  | 21,8  | 9,5  | 48 463                                 |
| 1974 ..... | 100   | 4,9   | 30,5  | 18,7  | 14,9  | 21,1  | 9,8  | 45 791                                 |
| 1975 ..... | 100   | 5,2   | 31,5  | 19,1  | 14,3  | 19,6  | 10,2 | 47 906                                 |
| 1976 ..... | 100   | 5,9   | 32,3  | 19,6  | 14,0  | 18,6  | 9,5  | 49 466                                 |
| 1977 ..... | 100   | 5,8   | 31,9  | 20,2  | 13,2  | 18,0  | 10,8 | 48 708                                 |
| 1978 ..... | 100   | 6,0   | 34,3  | 21,9  | 12,6  | 15,8  | 9,3  | 52 086                                 |
| 1979 ..... | 100   | 6,3   | 35,9  | 22,4  | 12,3  | 14,3  | 8,7  | 54 519                                 |
| 1980 ..... | 100   | 6,8   | 36,3  | 23,1  | 12,2  | 13,3  | 8,3  | 60 136                                 |
| 1981 ..... | 100   | 7,4   | 36,9  | 23,9  | 12,1  | 12,8  | 6,9  | 65 823                                 |
| 1982 ..... | 100   | 8,0   | 37,9  | 24,1  | 11,9  | 12,0  | 6,2  | 77 126                                 |
| 1983 ..... | 100   | 8,4   | 38,3  | 24,4  | 12,5  | 11,2  | 5,1  | 93 905                                 |
| 1984 ..... | 100   | 8,8   | 38,4  | 24,3  | 12,6  | 10,5  | 5,3  | 100 681                                |
| 1985 ..... | 100   | 8,3   | 38,3  | 24,3  | 12,8  | 10,8  | 5,5  | 106 992                                |
| 1986 ..... | 100   | 7,8   | 37,8  | 24,5  | 12,7  | 11,0  | 6,3  | 110 992                                |
| 1987 ..... | 100   | 7,2   | 38,2  | 24,8  | 13,1  | 10,5  | 6,3  | 125 361                                |
| 1988 ..... | 100   | 7,0   | 38,8  | 25,4  | 13,5  | 9,8   | 5,5  | 144 378                                |
| 1989 ..... | 100   | 7,4   | 38,8  | 25,4  | 13,5  | 9,0   | 4,9  | 161 458                                |
| 1990 ..... | 100   | 7,4   | 39,5  | 25,3  | 13,9  | 9,1   | 4,8  | 165 355                                |
| 1991 ..... | 100   | 7,3   | 39,9  | 25,4  | 14,3  | 8,9   | 4,3  | 172 035                                |
| 1992 ..... | 100   | 7,0   | 40,1  | 25,5  | 14,8  | 8,9   | 3,8  | 171 175                                |
| 1993 ..... | 100   | 6,6   | 40,4  | 25,3  | 15,3  | 8,9   | 3,5  | 177 732                                |
| 1994 ..... | 100   | 6,1   | 39,2  | 25,9  | 15,9  | 9,6   | 3,3  | 177 657                                |

<sup>1</sup> Tallene for 1970-1979 er hentet fra publikasjonen NOS Sosialstatistikk 1987. De skiller seg fra tall i årgangspublikasjonene for disse årene ved at stønadstilfelle med annet enn økonomisk sosialhjelp (f.eks. plassering i aldershjem etter lov om sosial omsorg) er holdt utenfor. Tallene for 1980-1994 er hentet fra Regionalstatistisk database.

Kilde: Sosialstatistikk, SSB

**Tabell 4.7. Sosialhjelp tilfelle pr. 1 000 innbyggere i ulike aldersgrupper. 1970-1994**

|            | 16-19 | 20-24 | 25-29 | 30-39 | 40-49 | 50-66 | 67- | Alle |
|------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-----|------|
| 1970 ..... | 6     | 14    | 13    | 14    | 14    | 14    | 10  | 10   |
| 1971 ..... | 8     | 16    | 15    | 15    | 14    | 12    | 11  | 10   |
| 1972 ..... | 10    | 22    | 20    | 18    | 16    | 13    | 11  | 12   |
| 1973 ..... | 10    | 24    | 23    | 20    | 17    | 10    | 10  | 12   |
| 1974 ..... | 9     | 23    | 22    | 19    | 16    | 9     | 10  | 11   |
| 1975 ..... | 10    | 25    | 24    | 19    | 16    | 12    | 10  | 12   |
| 1976 ..... | 12    | 27    | 24    | 19    | 17    | 12    | 10  | 12   |
| 1977 ..... | 11    | 26    | 23    | 18    | 16    | 11    | 10  | 12   |
| 1978 ..... | 12    | 30    | 27    | 21    | 16    | 10    | 9   | 13   |
| 1979 ..... | 14    | 33    | 30    | 21    | 17    | 10    | 9   | 13   |
| 1980 ..... | 16    | 36    | 33    | 23    | 18    | 10    | 9   | 15   |
| 1981 ..... | 19    | 40    | 37    | 26    | 19    | 11    | 8   | 16   |
| 1982 ..... | 23    | 49    | 44    | 30    | 22    | 12    | 9   | 19   |
| 1983 ..... | 29    | 60    | 53    | 36    | 27    | 14    | 9   | 23   |
| 1984 ..... | 33    | 65    | 56    | 39    | 28    | 14    | 9   | 24   |
| 1985 ..... | 32    | 68    | 58    | 41    | 29    | 16    | 10  | 26   |
| 1986 ..... | 32    | 70    | 60    | 44    | 28    | 17    | 12  | 27   |
| 1987 ..... | 33    | 78    | 69    | 50    | 31    | 19    | 13  | 30   |
| 1988 ..... | 38    | 88    | 81    | 59    | 36    | 21    | 13  | 34   |
| 1989 ..... | 46    | 102   | 92    | 66    | 39    | 22    | 13  | 38   |
| 1990 ..... | 48    | 103   | 93    | 67    | 40    | 23    | 13  | 39   |
| 1991 ..... | 51    | 109   | 96    | 69    | 42    | 23    | 12  | 40   |
| 1992 ..... | 51    | 111   | 93    | 69    | 42    | 23    | 10  | 40   |
| 1993 ..... | 52    | 119   | 94    | 71    | 44    | 24    | 10  | 41   |
| 1994 ..... | 50    | 118   | 91    | 72    | 46    | 25    | 9   | 41   |

Kilde: Sosialstatistikk, SSB

**Tabell 4.8. Andel som mottok sosialhjelp blant innvandrere<sup>1</sup> med ulikt forhold til arbeidsmarkedet og pensjonssystemet. Prosent. 1987-1993**

| Inntektskilde                     | 1987   | 1988   | 1989   | 1990   | 1991   | 1992   | 1993   |
|-----------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Alle .....                        | 8      | 8      | 9      | 9      | 9      | 9      | 9      |
| Alderspensjon .....               | 2      | 2      | 2      | 2      | 2      | 2      | 2      |
| Uførepensjon .....                | 12     | 12     | 12     | 12     | 11     | 10     | 10     |
| Arbeid; heltid .....              | 6      | 6      | 6      | 5      | 4      | 3      | 3      |
| Arbeid; deltid .....              | 6      | 7      | 7      | 6      | 5      | 5      | 5      |
| Arbeidsledig med dagpenger .....  | –      | 32     | 35     | 32     | 29     | 27     | 25     |
| Arbeidsledig uten dagpenger ..... | –      | 50     | 48     | 55     | 52     | 58     | 61     |
| Annet .....                       | 11     | 12     | 14     | 13     | 13     | 14     | 14     |
| Antall innvandrere .....          | 89 128 | 90 017 | 90 898 | 91 831 | 92 735 | 93 597 | 93 543 |

<sup>1</sup>Innvandrere er her avgrenset til innvandrere som kom til Norge før 1987.

Kilde: Osmunddalen og Kalve 1996

**Tabell 4.9. Andel av sosialhjelpstilfelle som var i arbeid. Menn og kvinner. Prosent<sup>1</sup>. 1980-1994**

|            | Alle | Menn | Kvinner | Antall personer i alt |
|------------|------|------|---------|-----------------------|
| 1980 ..... | 27   | 33   | 20      | 60 136                |
| 1981 ..... | 27   | 31   | 21      | 65 823                |
| 1982 ..... | 23   | 27   | 18      | 77 126                |
| 1983 ..... | 23   | 25   | 19      | 93 905                |
| 1984 ..... | 23   | 25   | 20      | 100 681               |
| 1985 ..... | 24   | 26   | 21      | 106 439               |
| 1986 ..... | 23   | 24   | 22      | 110 992               |
| 1987 ..... | 24   | 25   | 24      | 125 361               |
| 1988 ..... | 24   | 24   | 25      | 144 378               |
| 1989 ..... | 22   | 21   | 23      | 161 458               |
| 1990 ..... | 19   | 18   | 20      | 165 355               |
| 1991 ..... | 17   | 16   | 18      | 172 035               |
| 1992 ..... | 14   | 13   | 15      | 171 175               |
| 1993 ..... | 13   | 12   | 14      | 177 732               |
| 1994 ..... | 12   | 11   | 14      | 177 657               |

<sup>1</sup> Andel i arbeid er beregnet på grunnlag av stønadstilfelle med oppgitt arbeidssituasjon. Økningen i andel kvinner i arbeid etter 1985 og nedgangen i andel av alle som var i arbeid fra 1991 til 1992, skyldes til dels statistikkomlegginger i 1986 og 1992.

Kilde: Sosialstatistikk, SSB

**Tabell 4.10. Andel 24-åringer i 1994 som har mottatt økonomisk sosialhjelp minst én gang fra de ble 18 år, etter høyeste fullførte utdanning i oktober 1992. Prosent**

| Høyeste fullførte utdanning                        | Personer i alt født i 1970 | Har mottatt sosialhjelp minst én gang i årene 1988-1993 | Andel som har mottatt sosialhjelp |
|----------------------------------------------------|----------------------------|---------------------------------------------------------|-----------------------------------|
| I alt .....                                        | 60 957                     | 12 994                                                  | 21,3                              |
| Grunnskole, 9 år .....                             | 6 078                      | 2 716                                                   | 44,7                              |
| Videregående skole I, 10 år .....                  | 10 338                     | 4 216                                                   | 40,8                              |
| Videregående skole II, 11-12 år .....              | 31 669                     | 4 794                                                   | 15,1                              |
| Universitets- og høghskolenivå, 13 år og mer ..... | 10 424                     | 589                                                     | 5,7                               |
| Uoppgitt .....                                     | 2 445                      | 679                                                     | 27,8                              |

Kilde: Ukens statistikk, 3/95, SSB

**Tabell 4.11. Sosialhjelpsmottakere. Nye mottakere og mottakere i alt. 1986-1994<sup>1</sup>**

|            | Nye sosialhjelps-<br>mottakere | Sosialhjelpsmot-<br>takere som fikk<br>hjelp året før | Sosialhjelps-<br>mottakere i alt |
|------------|--------------------------------|-------------------------------------------------------|----------------------------------|
| 1986 ..... | ..                             | ..                                                    | 103 000                          |
| 1987 ..... | 54 733                         | 61 471                                                | 116 204                          |
| 1988 ..... | 63 749                         | 70 372                                                | 134 121                          |
| 1989 ..... | 69 048                         | 81 849                                                | 150 897                          |
| 1990 ..... | 65 093                         | 90 076                                                | 155 169                          |
| 1991 ..... | 64 582                         | 96 810                                                | 161 392                          |
| 1992 ..... | 63 102                         | 98 086                                                | 161 188                          |
| 1993 ..... | 62 102                         | 103 779                                               | 165 865                          |
| 1994 ..... | 60 747                         | 105 797                                               | 166 544                          |

<sup>1</sup> Tallene er basert på koblinger av årgangsfilene med sosialhjelpsmottakere. Mottakere med ugyldig fødselsnummer er fordelt på nye og gamle i samme forhold som de med kjent fødselsnummer.

Kilde: Sosialstatistikk, SSB

**Tabell 5.1. Barn under 18 år med barneverntiltak ved utgangen av året pr. 1 000 barn under 18 år. 1910-1994<sup>1</sup>**

|            | Barn 0-17 år med<br>barneverntiltak |               |              | Barn 0-17 år med<br>barneverntiltak pr. 1 000<br>barn 0-17 år |              | Barn i be-<br>folkningen<br>0-17 år |
|------------|-------------------------------------|---------------|--------------|---------------------------------------------------------------|--------------|-------------------------------------|
|            | I alt                               | Omsorgstiltak | Andre tiltak | Omsorgstiltak                                                 | Andre tiltak |                                     |
| 1910 ..... | 1 990                               | 1 990         | 0            | 1,9                                                           | 0            | 1 056 430                           |
| 1920 ..... | 2 925                               | 2 925         | 0            | 2,7                                                           | 0            | 1 104 328                           |
| 1930 ..... | 3 351                               | 3 351         | 0            | 3,1                                                           | 0            | 1 094 438                           |
| 1940 ..... | 3 168                               | 3 168         | 0            | 3,3                                                           | 0            | 962 752                             |
| 1950 ..... | 2 476                               | 2 476         | 0            | 2,6                                                           | 0            | 966 084                             |
| 1955 ..... | 5 623                               | 4 228         | 1 395        | 4,2                                                           | 1,4          | 1 000 226                           |
| 1960 ..... | 6 383                               | 4 081         | 2 303        | 3,7                                                           | 2,1          | 1 091 331                           |
| 1965 ..... | 7 220                               | 4 451         | 2 769        | 4,0                                                           | 2,5          | 1 107 346                           |
| 1970 ..... | 7 246                               | 4 484         | 2 762        | 4,0                                                           | 2,4          | 1 130 215                           |
| 1975 ..... | 7 412                               | 4 496         | 2 916        | 3,9                                                           | 2,6          | 1 140 110                           |
| 1980 ..... | 8 361                               | 3 967         | 4 394        | 3,6                                                           | 4,0          | 1 101 422                           |
| 1985 ..... | 12 236                              | 4 644         | 7 592        | 4,5                                                           | 7,3          | 1 039 045                           |
| 1990 ..... | 13 903                              | 4 297         | 9 606        | 4,3                                                           | 9,8          | 988 684                             |
| 1993 ..... | 19 746                              | 5 528         | 14 218       | 5,6                                                           | 14,4         | 988 760                             |
| 1994 ..... | 19 991                              | 5 121         | 14 870       | 5,1                                                           | 14,8         | 1 003 203                           |

<sup>1</sup> For årene 1910-1950 er tallene basert på barn i alt plassert utenfor hjemmet pr. 1 000 barn 0-19 år. (Egentlig middelfolkemengden 0-19 år i periodene 1906-1910, 1916-1920, 1926-1930, 1936-1940 og 1946-1950, tall fra Historisk statistikk 1978).

Kilde: Sosialstatistikk, SSB

**Tabell 5.2. Guttenes andel av barn med omsorgstiltak og barn med forebyggende tiltak ved utgangen av hvert år. Prosent. 1944-1994**

|            | Andel gutter blant barn under |        |                                    | År        | Andel gutter blant barn under |        |                                    |
|------------|-------------------------------|--------|------------------------------------|-----------|-------------------------------|--------|------------------------------------|
|            | forebyggende tiltak           | omsorg | Barn i alt under tiltak pr. 31.12. |           | forebyggende tiltak           | omsorg | Barn i alt under tiltak pr. 31.12. |
| 1944 ..... | ..                            | 54     | 3 622                              | 1970 .... | 63                            | 55     | 9 012                              |
|            | ..                            |        |                                    | 1971 .... | 62                            | 55     | 9 212                              |
| 1946 ..... | ..                            | 52     | 3 207                              | 1972 .... | 62                            | 56     | 9 334                              |
|            | ..                            |        |                                    | 1973 .... | 61                            | 56     | 9 424                              |
| 1948 ..... | ..                            | 50     | 2 704                              | 1974 .... | 59                            | 56     | 9 207                              |
|            | ..                            |        |                                    | 1975 .... | 60                            | 56     | 9 359                              |
| 1950 ..... | ..                            | 52     | 2 476                              | 1976 .... | 60                            | 55     | 8 817                              |
| 1951 ..... | ..                            | 53     | 2 361                              | 1977 .... | 61                            | 55     | 8 691                              |
| 1952 ..... | ..                            | 53     | 2 238                              | 1978 .... | 61                            | 56     | 8 325                              |
| 1953 ..... | ..                            | 54     | 2 149                              | 1979 .... | 61                            | 55     | 8 832                              |
| 1954 ..... | 58                            | 54     | 4 994                              | 1980 .... | 61                            | 55     | 9 684                              |
| 1955 ..... | 60                            | 53     | 6 008                              | 1981 .... | 60                            | 56     | 9 218                              |
| 1956 ..... | 60                            | 54     | 6 576                              | 1982 .... | 59                            | 56     | 10 106                             |
| 1957 ..... | 60                            | 54     | 6 898                              | 1983 .... | 58                            | 56     | 11 957                             |
| 1958 ..... | 61                            | 55     | 7 553                              | 1984 .... | 57                            | 56     | 12 768                             |
| 1959 ..... | 61                            | 56     | 7 770                              | 1985 .... | 57                            | 54     | 13 309                             |
| 1960 ..... | 61                            | 54     | 7 117                              | 1986 .... | ..                            | ..     | ..                                 |
| 1961 ..... | 60                            | 55     | 7 823                              | 1987 .... | 55                            | 54     | 12 147                             |
| 1962 ..... | 58                            | 55     | 7 913                              | 1988 .... | 56                            | 53     | 12 475                             |
| 1963 ..... | 59                            | 54     | 8 059                              | 1989 .... | 55                            | 53     | 13 953                             |
| 1964 ..... | 61                            | 54     | 8 471                              | 1990 .... | 56                            | 52     | 15 337                             |
| 1965 ..... | 59                            | 54     | 8 699                              | 1991 .... | 55                            | 51     | 17 848                             |
| 1966 ..... | 60                            | 54     | 9 061                              | 1992 .... | 57                            | 53     | 19 590                             |
| 1967 ..... | 61                            | 54     | 8 740                              | 1993 .... | 56                            | 52     | 20 532                             |
| 1968 ..... | 56                            | 55     | 9 062                              | 1994 .... | 56                            | 53     | 20 699                             |
| 1969 ..... | 62                            | 56     | 8 884                              |           |                               |        |                                    |

Kilde: Sosialstatistikk, SSB

**Tabell 5.3. Barn med barneverntiltak. Nye barn, barn i alt og barn overført til neste år. 1987-1994**

|            | Nye barn | Barn i alt med tiltak<br>i løpet av året |
|------------|----------|------------------------------------------|
| 1987 ..... | ..       | 14 044                                   |
| 1988 ..... | 5 530    | 14 668                                   |
| 1989 ..... | 6 466    | 16 560                                   |
| 1990 ..... | 7 075    | 18 126                                   |
| 1991 ..... | 8 068    | 20 493                                   |
| 1992 ..... | 9 942    | 23 840                                   |
| 1993 ..... | 9 937    | 26 282                                   |
| 1994 ..... | 8 214    | 26 956                                   |

Kilde: Sosialstatistikk, SSB

**Tabell 5.4. Barn med barneverntiltak ved utgangen av året pr 1000 barn 0-17 år. Prosent. Fylke. 1980 og 1994**

| Fylke                  | 1980                                                  |                       | 1994                                          |                       |
|------------------------|-------------------------------------------------------|-----------------------|-----------------------------------------------|-----------------------|
|                        | Barn i barnevern<br>0-17 år pr. 1 000<br>barn 0-17 år | Barn i alt<br>0-17 år | Barn i barnevern<br>pr. 1 000 barn<br>0-17 år | Barn i alt<br>0-17 år |
| Hele landet .....      | 7,7                                                   | 1 092 211             | 19,9                                          | 1 003 203             |
| Østfold .....          | 10,0                                                  | 60 989                | 25,9                                          | 51 588                |
| Akershus .....         | 6,7                                                   | 103 612               | 15,3                                          | 104 123               |
| Oslo .....             | 15,1                                                  | 82 553                | 24,5                                          | 91 482                |
| Hedmark .....          | 3,1                                                   | 46 630                | 23,3                                          | 38 939                |
| Oppland .....          | 5,2                                                   | 46 535                | 16,3                                          | 38 669                |
| Buskerud .....         | 6,6                                                   | 54 829                | 19,0                                          | 50 059                |
| Vestfold .....         | 8,8                                                   | 49 097                | 18,9                                          | 45 969                |
| Telemark .....         | 8,9                                                   | 41 932                | 22,6                                          | 36 132                |
| Aust-Agder .....       | 9,6                                                   | 25 527                | 24,8                                          | 24 354                |
| Vest-Agder .....       | 5,4                                                   | 40 024                | 21,9                                          | 37 914                |
| Rogaland .....         | 7,5                                                   | 92 217                | 21,1                                          | 94 897                |
| Hordaland .....        | 8,2                                                   | 110 424               | 16,1                                          | 103 417               |
| Sogn og Fjordane ..... | 4,6                                                   | 29 771                | 15,1                                          | 26 578                |
| Møre og Romsdal .....  | 3,5                                                   | 67 507                | 17,0                                          | 58 362                |
| Sør-Trøndelag .....    | 8,7                                                   | 66 140                | 17,6                                          | 58 960                |
| Nord-Trøndelag .....   | 4,7                                                   | 36 753                | 26,5                                          | 30 869                |
| Nordland .....         | 5,2                                                   | 69 803                | 21,8                                          | 57 008                |
| Troms .....            | 6,2                                                   | 43 368                | 17,4                                          | 35 593                |
| Finnmark .....         | 8,4                                                   | 24 449                | 23,5                                          | 18 290                |

Kilde: Sosialstatistikk, SSB

**Tabell 5.5. Barn 0-17 år under barnevern i løpet av året pr. 1 000 barn 0-17 år, etter kommunestørrelse. 1987 og 1994**

| Kommune-<br>størrelse | Barn 0-17 i barnevern |        | Barn i alt 0-17 |           | Barn 0-17 år i barnevern<br>pr. 1 000 barn 0-17 år |      |
|-----------------------|-----------------------|--------|-----------------|-----------|----------------------------------------------------|------|
|                       | 1987                  | 1994   | 1987            | 1994      | 1987                                               | 1994 |
| I alt .....           | 12 671                | 25 456 | 1 000 005       | 1 003 203 | 12,7                                               | 25,4 |
| - 4 999 .....         | 1 246                 | 3 792  | 170 270         | 152 169   | 7,3                                                | 24,9 |
| 5 000 - 9 999 .....   | 1 869                 | 4 033  | 176 451         | 153 916   | 10,6                                               | 26,2 |
| 10 000 -19 999 .....  | 2 899                 | 4 715  | 227 602         | 200 242   | 12,7                                               | 23,5 |
| 20 000 -49 999 .....  | 2 971                 | 5 385  | 201 452         | 220 722   | 14,7                                               | 24,4 |
| 50 000 - .....        | 3 686                 | 7 531  | 224 230         | 276 154   | 16,4                                               | 27,3 |

Kilde: Sosialstatistikk, SSB

**Tabell 5.6. Nye barn under barnevern etter alder. 1980-1994<sup>1</sup>**

|      |           | -2 år | 3-6 år | 7-13 år | 14-17 år | 18 år - | Uoppgift | I alt |
|------|-----------|-------|--------|---------|----------|---------|----------|-------|
| 1980 | Ant. .... | 403   | 697    | 1 219   | 1 066    | 131     | 14       | 3 530 |
|      | Pst. .... | 11,4  | 19,7   | 34,5    | 30,2     | 3,7     | 0,4      | 100,0 |
| 1981 | Ant. .... | 385   | 800    | 1 446   | 1 157    | 137     | 9        | 3 934 |
|      | Pst. .... | 9,8   | 20,3   | 36,8    | 29,4     | 3,5     | 0,2      | 100,0 |
| 1982 | Ant. .... | 442   | 963    | 1 601   | 1 339    | 170     | 11       | 4 526 |
|      | Pst. .... | 9,8   | 21,3   | 35,4    | 29,6     | 3,8     | 0,2      | 100,0 |
| 1983 | Ant. .... | 662   | 1 258  | 1 827   | 1 587    | 220     | 12       | 5 566 |
|      | Pst. .... | 11,9  | 22,6   | 32,8    | 28,5     | 4,0     | 0,2      | 100,0 |
| 1984 | Ant. .... | 714   | 1 217  | 1 790   | 1 442    | 140     | 7        | 5 310 |
|      | Pst. .... | 13,4  | 22,9   | 33,7    | 27,2     | 2,6     | 0,1      | 100,0 |
| 1985 | Ant. .... | 662   | 1 371  | 1 781   | 1 542    | 134     | 13       | 5 503 |
|      | Pst. .... | 12,0  | 24,9   | 32,4    | 28,0     | 2,4     | 0,2      | 100,0 |
| 1986 | Ant. .... |       |        |         |          |         |          |       |
|      | Pst. .... |       |        |         |          |         |          |       |
| 1987 | Ant. .... | 345   | 569    | 770     | 785      | 143     | 5        | 2 617 |
|      | Pst. .... | 13,2  | 21,7   | 29,4    | 30,0     | 5,5     | 0,2      | 100,0 |
| 1988 | Ant. .... | 396   | 590    | 806     | 766      | 136     | 5        | 2 699 |
|      | Pst. .... | 14,7  | 21,9   | 29,9    | 28,4     | 5,0     | 0,1      | 100,0 |
| 1989 | Ant. .... | 483   | 748    | 989     | 892      | 175     | 71       | 3 358 |
|      | Pst. .... | 14,9  | 22,6   | 30,0    | 27,4     | 5,1     | 2,1      | 100,0 |
| 1990 | Ant. .... | 608   | 877    | 1 188   | 954      | 177     | 5        | 3 809 |
|      | Pst. .... | 16,0  | 23,1   | 31,2    | 25,1     | 4,5     | 0,1      | 100,0 |
| 1991 | Ant. .... | 572   | 942    | 1 468   | 1 032    | 247     | 6        | 4 267 |
|      | Pst. .... | 13,4  | 22,1   | 34,5    | 24,2     | 5,8     | 0        | 100,0 |
| 1992 | Ant. .... | 1 351 | 2 439  | 3 513   | 2 161    | 478     | 0        | 9 942 |
|      | Pst. .... | 13,6  | 24,5   | 35,3    | 21,7     | 4,8     | 0        | 100,0 |
| 1993 | Ant. .... | 1 398 | 2 380  | 3 567   | 2 257    | 335     | 0        | 9 934 |
|      | Pst. .... | 14,1  | 24,0   | 35,9    | 22,7     | 3,4     | 0        | 100,0 |
| 1994 | Ant. .... | 1 187 | 2 063  | 2 818   | 1 911    | 235     | 0        | 8 241 |
|      | Pst. .... | 14,5  | 25,1   | 34,3    | 23,3     | 2,9     | 0        | 100,0 |

<sup>1</sup> Definisjonen av nye barn er ulik i perioden før 1986, i årene 1987-1991 og fra og med 1991. For å få en sammenliknbar tidsserie for antall nye barn i perioden 1987-1994, se tabell 5.3.

Kilde: Sosialstatistikk, SSB.

**Tabell 5.7. Nye barn under barneverntiltak pr. 1 000 barn i ulike aldersgrupper. 1987 og 1994<sup>1</sup>**

| Alder    | 1987 | 1994 |
|----------|------|------|
| 0 .....  | 1,8  | 4,7  |
| 1 .....  | 2,1  | 6,9  |
| 2 .....  | 2,6  | 8,1  |
| 3 .....  | 3,3  | 8,8  |
| 4 .....  | 2,8  | 8,5  |
| 5 .....  | 2,8  | 8,5  |
| 6 .....  | 2,3  | 8,4  |
| 7 .....  | 2,1  | 7,6  |
| 8 .....  | 1,9  | 7,5  |
| 9 .....  | 2,0  | 7,7  |
| 10 ..... | 1,8  | 7,6  |
| 11 ..... | 2,0  | 7,3  |
| 12 ..... | 2,5  | 7,9  |
| 13 ..... | 1,9  | 7,8  |
| 14 ..... | 2,7  | 8,7  |
| 15 ..... | 3,5  | 10,0 |
| 16 ..... | 3,1  | 9,1  |
| 17 ..... | 2,8  | 8,4  |
| 18 ..... | 1,3  | .    |

<sup>1</sup> Nye barn er ulikt definert i 1987 og 1994. I 1987 er nye barn de som ikke fikk hjelp av barnevernet året før ifølge avkrysning på statistikkskjema. I 1993 er nye barn de som det ikke ble registrert noe statistikkskjema for i året før.

Kilde: Sosialstatistikk, SSB

**Tabell 5.8. Barn 0-17 år 1993 og nye barnevernklinter 1994, etter familietype og prosent**

| Familietype <sup>1</sup>                      | Nye barn i barneverntiltak 1994 |         | Barn 0-17 år 1.1.1993 |         |
|-----------------------------------------------|---------------------------------|---------|-----------------------|---------|
|                                               | Antall                          | Prosent | Antall                | Prosent |
| I alt .....                                   | 8 214                           |         | 980 079               |         |
| Mor og far gift/samboende med hverandre ..... | 2 570                           | 35      | 780 388               | 80      |
| Mor gift/samboende med ny partner .....       | 781                             | 11      | 27 022                | 3       |
| Far gift/samboende med ny partner .....       | 204                             | 3       | 3 863                 | 0       |
| Mor enslig forsørger .....                    | 3 328                           | 45      | 144 625               | 15      |
| Far enslig forsørger .....                    | 443                             | 6       | 19 312                | 2       |
| I alt med kjent familietype .....             | 7 326                           | 100     | 975 210               | 100     |
| Annet/uoppgitt .....                          | 888                             |         | 4 869                 |         |

<sup>1</sup> I befolkningsstatistikken krever kategoriene "mor/far gift/samboende med ny partner" at mor/far er gift eller har minst ett felles barn med den nye partneren. I barnevernstatistikken er det nok at de bor sammen. I forhold til barnevernstatistikken definisjon, har befolkningsstatistikken litt for få i kategoriene "mor/far gift/samboende med ny partner" og litt for mange i kategoriene "enslig mor/far".

Kilde: Sosialstatistikk, SSB



**Tabell 5.9. Barn med barneverntiltak og barn i befolkningen 0-19 år pr. 31.12.1994 etter statsborgerskap og kommunestørrelse**

| Kommunestørrelse<br>(innbyggertall)  | I alt     | Statsborgerskap |            |          |
|--------------------------------------|-----------|-----------------|------------|----------|
|                                      |           | Norsk           | Utenlandsk | Uoppgitt |
| Barn med barneverntiltak i alt ..... | 20 699    | 18 640          | 1 499      | 560      |
| - 4 999 .....                        | 2 986     | 2 778           | 99         | 109      |
| 5 000 - 9 999 .....                  | 3 221     | 3 006           | 137        | 78       |
| 10 000 - 19 999 .....                | 3 694     | 3 447           | 167        | 80       |
| 20 000 - 49 999 .....                | 4 388     | 4 016           | 235        | 137      |
| 50 000 - .....                       | 6 410     | 5 393           | 861        | 156      |
| Barn i befolkningen                  |           |                 |            |          |
| 0-19 år i alt .....                  | 1 116 134 | 1 072 254       | 43 880     |          |
| - 4 999 .....                        | 170 290   | 166 944         | 3 346      |          |
| 5 000 - 9 999 .....                  | 172 082   | 168 424         | 3 658      |          |
| 10 000 - 19 999 .....                | 223 523   | 217 827         | 5 696      |          |
| 20 000 - 49 999 .....                | 246 184   | 238 787         | 7 397      |          |
| 50 000 - .....                       | 304 055   | 280 272         | 23 783     |          |

Kilde: Sosialstatistikk, SSB

**Tabell 5.10. Meldinger til barneverntjenesten avsluttet i 1994 etter behandlingstid**

| Behandlingstid       | Antall meldinger | Prosent |
|----------------------|------------------|---------|
| I alt .....          | 15 748           | 100     |
| Under 1 uke .....    | 8 276            | 53      |
| 1-2 uker .....       | 1 185            | 8       |
| 2-3 uker .....       | 343              | 2       |
| 3-4 uker .....       | 286              | 2       |
| 1-2 måneder .....    | 309              | 2       |
| 2-3 måneder .....    | 114              | 1       |
| Over 3 måneder ..... | 211              | 1       |
| Uoppgitt .....       | 5 024            | 32      |

Kilde: Sosialstatistikk, SSB

**Tabell 5.11. Kommuner/bydeler med akuttberedskap i barneverntjenesten utenom ordinær arbeidstid og med tverretattlig arbeidsgruppe for seksuelle overgrepssaker/mishandlingssaker. Fylke. 1992**

| Fylke                  | Kommuner/<br>bydeler i alt | Med akuttberedskap |         | Med tverretattlig<br>arbeidsgruppe |         |
|------------------------|----------------------------|--------------------|---------|------------------------------------|---------|
|                        |                            | Antall             | Prosent | Antall                             | Prosent |
| Hele landet .....      | 474                        | 319                | 68      | 287                                | 61      |
| Østfold .....          | 22                         | 12                 | 55      | 21                                 | 95      |
| Akershus .....         | 22                         | 21                 | 95      | 22                                 | 100     |
| Oslo .....             | 25                         | 25                 | 100     | 11                                 | 44      |
| Hedmark .....          | 22                         | 12                 | 55      | 21                                 | 95      |
| Oppland .....          | 26                         | 22                 | 85      | 18                                 | 69      |
| Buskerud .....         | 21                         | 14                 | 67      | 15                                 | 71      |
| Vestfold .....         | 15                         | 14                 | 93      | 10                                 | 67      |
| Telemark .....         | 18                         | 14                 | 78      | 12                                 | 67      |
| Aust-Agder .....       | 15                         | 8                  | 53      | 5                                  | 33      |
| Vest-Agder .....       | 15                         | 15                 | 100     | 9                                  | 60      |
| Rogaland .....         | 26                         | 15                 | 58      | 15                                 | 58      |
| Hordaland .....        | 45                         | 31                 | 69      | 23                                 | 51      |
| Sogn og Fjordane ..... | 26                         | 11                 | 42      | 13                                 | 50      |
| Møre og Romsdal .....  | 38                         | 27                 | 71      | 16                                 | 42      |
| Sør-Trøndelag .....    | 25                         | 19                 | 76      | 5                                  | 20      |
| Nord-Trøndelag .....   | 24                         | 13                 | 54      | 18                                 | 75      |
| Nordland .....         | 45                         | 24                 | 53      | 14                                 | 31      |
| Troms .....            | 25                         | 13                 | 52      | 24                                 | 96      |
| Finnmark .....         | 19                         | 9                  | 47      | 15                                 | 79      |

Kilde: Sosialstatistikk, SSB

**Tabell 5.12. Barnevernets samarbeidsformer i klientsaker. Andel kommuner/bydeler etter samarbeidsform med ulike instanser. Prosent. 1994**

| Samarbeids-<br>instans                      | Samarbeidsform             |                         |                  | I alt med<br>oppgitt sam-<br>arbeidsform | Kommuner/<br>bydeler i alt<br>(antall med<br>oppgitt sam-<br>arbeidsform<br>i parentes) |
|---------------------------------------------|----------------------------|-------------------------|------------------|------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
|                                             | Faste,<br>avtalte<br>møter | Møter<br>etter<br>behov | Liten<br>kontakt |                                          |                                                                                         |
| Helsestasjon og helsetjeneste .....         | 64                         | 35                      | 2                | 100                                      | 516 (499)                                                                               |
| Barnehage .....                             | 43                         | 53                      | 4                | 100                                      | 516 (494)                                                                               |
| Skole .....                                 | 48                         | 50                      | 2                | 100                                      | 516 (497)                                                                               |
| Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) ..... | 56                         | 34                      | 10               | 100                                      | 516 (492)                                                                               |
| Barne- og ungdoms-<br>psykiatri (BUP) ..... | 30                         | 55                      | 15               | 100                                      | 516 (490)                                                                               |
| Politi .....                                | 13                         | 62                      | 25               | 100                                      | 516 (482)                                                                               |
| Andre .....                                 | 38                         | 55                      | 6                | 100                                      | 516 (125)                                                                               |

Kilde: Sosialstatistikk, SSB

**Tabell 6.1. Forbruk av alkohol. Liter ren alkohol pr. innbygger 15 år og over. 1945-1994**

|            | I alt | Brennevin | Vin  | Øl   |
|------------|-------|-----------|------|------|
| 1945 ..... | 1,68  | 1,42      | 0,04 | 0,22 |
| 1950 ..... | 2,87  | 1,61      | 0,20 | 1,06 |
| 1955 ..... | 3,11  | 1,51      | 0,25 | 1,35 |
| 1960 ..... | 3,45  | 1,71      | 0,25 | 1,49 |
| 1965 ..... | 3,72  | 1,76      | 0,28 | 1,68 |
| 1966 ..... | 3,85  | 1,80      | 0,30 | 1,75 |
| 1967 ..... | 4,05  | 1,88      | 0,33 | 1,84 |
| 1968 ..... | 4,32  | 1,95      | 0,39 | 1,98 |
| 1969 ..... | 4,49  | 1,96      | 0,42 | 2,11 |
| 1970 ..... | 4,73  | 2,07      | 0,44 | 2,22 |
| 1971 ..... | 4,93  | 2,10      | 0,48 | 2,35 |
| 1972 ..... | 5,11  | 2,20      | 0,50 | 2,41 |
| 1973 ..... | 5,22  | 2,18      | 0,53 | 2,51 |
| 1974 ..... | 5,58  | 2,40      | 0,57 | 2,61 |
| 1975 ..... | 5,63  | 2,42      | 0,59 | 2,62 |
| 1976 ..... | 5,66  | 2,44      | 0,58 | 2,64 |
| 1977 ..... | 5,74  | 2,49      | 0,59 | 2,66 |
| 1978 ..... | 5,17  | 2,03      | 0,57 | 2,63 |
| 1979 ..... | 5,65  | 2,35      | 0,64 | 2,66 |
| 1980 ..... | 5,98  | 2,46      | 0,75 | 2,77 |
| 1981 ..... | 5,32  | 2,06      | 0,69 | 2,57 |
| 1982 ..... | 4,83  | 1,57      | 0,57 | 2,69 |
| 1983 ..... | 4,85  | 1,63      | 0,65 | 2,57 |
| 1984 ..... | 4,98  | 1,62      | 0,71 | 2,65 |
| 1985 ..... | 5,22  | 1,77      | 0,82 | 2,63 |
| 1986 ..... | 5,27  | 1,61      | 0,83 | 2,83 |
| 1987 ..... | 5,38  | 1,63      | 0,93 | 2,82 |
| 1988 ..... | 5,26  | 1,45      | 0,97 | 2,84 |
| 1989 ..... | 5,08  | 1,33      | 0,97 | 2,78 |
| 1990 ..... | 4,99  | 1,24      | 0,95 | 2,81 |
| 1991 ..... | 4,90  | 1,12      | 0,93 | 2,85 |
| 1992 ..... | 4,67  | 1,00      | 0,91 | 2,76 |
| 1993 ..... | 4,55  | 0,96      | 0,92 | 2,67 |
| 1994 ..... | 4,74  | 1,00      | 0,99 | 2,75 |

**Tabell 6.2. Forbruk av brennevin, vin og øl. Vareliter ren alkohol pr. innbygger 15 år og over. 1945-1994**

|            | Brennevin | Vin  | Øl    |
|------------|-----------|------|-------|
| 1945 ..... | 3,35      | 0,24 | 15,92 |
| 1950 ..... | 3,97      | 1,24 | 23,98 |
| 1955 ..... | 3,55      | 1,61 | 30,62 |
| 1960 ..... | 3,95      | 1,68 | 33,19 |
| 1965 ..... | 4,06      | 2,02 | 37,03 |
| 1966 ..... | 4,17      | 2,20 | 38,32 |
| 1967 ..... | 4,36      | 2,46 | 39,90 |
| 1968 ..... | 4,53      | 2,66 | 43,13 |
| 1969 ..... | 4,54      | 2,92 | 46,01 |
| 1970 ..... | 4,83      | 3,10 | 48,70 |
| 1971 ..... | 4,86      | 3,46 | 51,93 |
| 1972 ..... | 5,09      | 3,62 | 54,48 |
| 1973 ..... | 5,05      | 3,90 | 55,56 |
| 1974 ..... | 5,57      | 4,21 | 57,76 |
| 1975 ..... | 5,72      | 4,39 | 59,72 |
| 1976 ..... | 5,77      | 4,32 | 58,60 |
| 1977 ..... | 5,86      | 4,37 | 59,37 |
| 1978 ..... | 4,78      | 3,80 | 59,87 |
| 1979 ..... | 5,55      | 4,85 | 59,40 |
| 1980 ..... | 5,80      | 5,68 | 61,93 |
| 1981 ..... | 4,85      | 5,36 | 57,43 |
| 1982 ..... | 3,70      | 4,40 | 59,99 |
| 1983 ..... | 3,87      | 5,06 | 57,45 |
| 1984 ..... | 3,87      | 5,53 | 59,01 |
| 1985 ..... | 4,30      | 6,41 | 59,54 |
| 1986 ..... | 3,91      | 6,46 | 63,45 |
| 1987 ..... | 4,00      | 7,35 | 63,86 |
| 1988 ..... | 3,55      | 7,95 | 64,92 |
| 1989 ..... | 3,25      | 8,13 | 63,93 |
| 1990 ..... | 3,03      | 7,93 | 64,61 |
| 1991 ..... | 2,74      | 7,95 | 64,41 |
| 1992 ..... | 2,45      | 7,84 | 62,78 |
| 1993 ..... | 2,38      | 7,84 | 61,50 |
| 1994 ..... | 2,49      | 8,40 | 63,59 |

**Tabell 6.3. Salgs- og skjenkesteder for alkohol. 1955-1994**

|            | Salgssteder | Skjenkesteder |
|------------|-------------|---------------|
| 1955 ..... | 4 189       | 1 409         |
| 1956 ..... | 4 389       | 1 526         |
| 1957 ..... | 4 523       | 1 605         |
| 1958 ..... | 4 600       | 1 648         |
| 1959 ..... | 4 746       | 1 687         |
| 1960 ..... | 4 903       | 1 785         |
| 1961 ..... | 5 099       | 1 779         |
| 1962 ..... | 5 311       | 1 834         |
| 1963 ..... | 5 298       | 1 867         |
| 1964 ..... | 5 464       | 1 810         |
| 1965 ..... | 5 757       | 1 879         |
| 1966 ..... | 5 854       | 1 960         |
| 1967 ..... | 6 071       | 2 022         |
| 1968 ..... | 6 365       | 2 137         |
| 1969 ..... | 6 759       | 2 233         |
| 1970 ..... | 6 902       | 2 295         |
| 1971 ..... | 6 609       | 2 316         |
| 1972 ..... | 6 136       | 2 374         |
| 1973 ..... | 6 097       | 2 344         |
| 1974 ..... | 5 877       | 2 358         |
| 1975 ..... | 5 538       | 2 339         |
| 1976 ..... | 5 354       | 2 338         |
| 1977 ..... | 5 147       | 2 392         |
| 1978 ..... | 5 081       | 2 411         |
| 1979 ..... | 4 971       | 2 552         |
| 1980 ..... | 4 729       | 2 439         |
| 1981 ..... | 4 582       | 2 470         |
| 1982 ..... | 4 576       | 2 451         |
| 1983 ..... | 4 521       | 2 606         |
| 1984 ..... | 4 715       | 2 803         |
| 1985 ..... | 5 098       | 3 119         |
| 1986 ..... | 5 270       | 3 257         |
| 1987 ..... | 5 274       | 3 646         |
| 1988 ..... | 5 175       | 3 814         |
| 1989 ..... |             |               |
| 1990 ..... | 5 067       | 4 596         |
| 1991 ..... | 5 070       | 4 661         |
| 1992 ..... | 5 001       | 4 710         |
| 1993 ..... | 4 885       | 4 793         |
| 1994 ..... | 4 775       | 5 178         |

Tabell 6.4. Omsetning av alkohol i 25 europeiske land. Liter ren alkohol pr. innbygger. 1993

| Land                            | Liter ren alkohol pr. innbygger |
|---------------------------------|---------------------------------|
| Frankrike .....                 | 11,5                            |
| Østerrike .....                 | 10,5                            |
| Portugal .....                  | 10,4                            |
| Tyskland .....                  | 10,4                            |
| Ungarn .....                    | 10,2                            |
| Spania .....                    | 10,0                            |
| Sveits .....                    | 10,0                            |
| Danmark .....                   | 10,0                            |
| Hellas .....                    | 9,2                             |
| Belgia .....                    | 9,1                             |
| Tidligere Tsjekkoslovakia ..... | 8,9                             |
| Italia .....                    | 8,6                             |
| Bulgaria .....                  | 8,3                             |
| Irland .....                    | 8,3                             |
| Romania .....                   | 8,0                             |
| Nederland .....                 | 7,9                             |
| Kypros .....                    | 7,5                             |
| Storbritannia .....             | 7,3                             |
| Finland .....                   | 6,8                             |
| Polen .....                     | 6,3                             |
| Tidligere Jugoslavia .....      | 6,2                             |
| Sverige .....                   | 5,3                             |
| Norge .....                     | 3,7                             |
| Island .....                    | 3,4                             |

Kilde: Rusmidler i Norge 1995, Rusmiddeldirektoratet/SIFA (Statens institutt for alkohol- og narkotikaforskning)

**Tabell 6.5 og 6.6. Plasser og kurdøgn i institusjoner for rusmiddelmisbrukere pr. 100 000 innbyggere. Fylke. 1994**

| Fylke <sup>1</sup>     | Innbyggere<br>1.1.1994 | Plasser i<br>rusmiddel-<br>institusjoner | Plasser<br>pr. 100 000<br>innbyggere | Kurdøgn | Kurdøgn<br>pr. 100 000<br>innbyggere |
|------------------------|------------------------|------------------------------------------|--------------------------------------|---------|--------------------------------------|
| Hele landet .....      | 4 347 695              | 2 652                                    | 61                                   | 728 387 | 16 753                               |
| Østfold .....          | 239 371                | 300                                      | 125                                  | 31 701  | 13 243                               |
| Akershus .....         | 434 544                | 100                                      | 23                                   | 48 412  | 11 141                               |
| Oslo .....             | 482 555                | 728                                      | 151                                  | 236 538 | 49 018                               |
| Hedmark .....          | 186 657                | 133                                      | 71                                   | 22 807  | 12 219                               |
| Oppland .....          | 183 194                | 162                                      | 88                                   | 19 372  | 10 575                               |
| Buskerud .....         | 228 506                | 101                                      | 44                                   | 34 502  | 15 099                               |
| Vestfold .....         | 203 231                | 154                                      | 76                                   | 41 951  | 20 642                               |
| Telemark .....         | 163 143                | 108                                      | 66                                   | 29 508  | 18 087                               |
| Aust-Agder .....       | 99 585                 | 44                                       | 44                                   | 15 521  | 15 586                               |
| Vest-Agder .....       | 149 563                | 42                                       | 28                                   | 24 852  | 16 616                               |
| Rogaland .....         | 354 418                | 129                                      | 36                                   | 31 140  | 8 786                                |
| Hordaland .....        | 422 581                | 269                                      | 64                                   | 83 294  | 19 711                               |
| Sogn og Fjordane ..... | 107 612                | 8                                        | 7                                    | 2 826   | 2 626                                |
| Møre og Romsdal .....  | 240 215                | 104                                      | 43                                   | 12 461  | 5 187                                |
| Sør-Trøndelag .....    | 256 266                | 175                                      | 68                                   | 50 977  | 19 892                               |
| Nord-Trøndelag .....   | 127 560                | 0                                        | 0                                    | 1 111   | 871                                  |
| Nordland .....         | 241 420                | 24                                       | 10                                   | 11 640  | 4 821                                |
| Troms .....            | 150 606                | 61                                       | 41                                   | 11 924  | 7 917                                |
| Finnmark .....         | 76 668                 | 10                                       | 13                                   | 1 619   | 2 112                                |
| Uten fast bopel .....  |                        |                                          |                                      | 16 231  |                                      |

<sup>1</sup> Plassene er fordelt etter institusjonens geografiske beliggenhet, mens kurdøgn er fordelt etter klientenes bostedsfylke  
Kilde: Sosialstatistikk, SSB

**Tabell 6.7. Andel av ungdom i Oslo i alderen 15-20 år som oppgir at de noen gang har brukt forskjellige stoffer. Prosent. 1968-1995**

|            | Marihuana,<br>hasjij | "Sniffet" | Amfetamin<br>o.l. stoff | LSD | Heroin | Antall<br>personer |
|------------|----------------------|-----------|-------------------------|-----|--------|--------------------|
| 1968 ..... | 5,3                  | -         | -                       | -   | -      | 793                |
| 1969 ..... | 5,1                  | -         | -                       | -   | -      | 1 027              |
| 1970 ..... | 8,0                  | 6,0       | 1,9                     | 0,8 | -      | 910                |
| 1971 ..... | 15,0                 | 9,0       | 2,2                     | 1,5 | -      | 787                |
| 1972 ..... | 18,8                 | 9,1       | 2,7                     | 2,5 | -      | 785                |
| 1973 ..... | 18,3                 | 8,5       | 4,0                     | 2,4 | -      | 800                |
| 1974 ..... | 20,2                 | 10,4      | 6,4                     | 4,0 | -      | 805                |
| 1975 ..... | 18,7                 | 8,0       | 5,9                     | 3,4 | -      | 785                |
| 1976 ..... | 16,5                 | 6,4       | 4,8                     | 2,2 | -      | 775                |
| 1977 ..... | 18,1                 | 10,3      | 3,9                     | 1,2 | 1,4    | 771                |
| 1978 ..... | 17,5                 | 9,3       | 3,2                     | 1,6 | 1,2    | 739                |
| 1979 ..... | 22,5                 | 12,8      | 4,1                     | 2,3 | 2,2    | 729                |
| 1980 ..... | 19,5                 | 12,4      | 3,1                     | 0,6 | 1,7    | 707                |
| 1981 ..... | 22,5                 | 9,9       | 3,0                     | 1,2 | 1,2    | 770                |
| 1982 ..... | 21,5                 | 10,9      | 3,4                     | 1,4 | 1,3    | 743                |
| 1983 ..... | 19,8                 | 9,7       | 2,4                     | 0,9 | 1,6    | 681                |
| 1984 ..... | 21,8                 | 13,2      | 4,0                     | 0,6 | 1,4    | 695                |
| 1985 ..... | 19,5                 | 10,3      | 1,8                     | 0,7 | 1,3    | 678                |
| 1986 ..... | 16,5                 | 9,8       | 2,2                     | 0,6 | 0,5    | 623                |
| 1987 ..... | 17,3                 | 11,2      | 3,3                     | 0,7 | 1,6    | 578                |
| 1988 ..... | 16,0                 | 9,8       | 2,5                     | 0,5 | 1,0    | 1 257              |
| 1989 ..... | 18,1                 | 8,0       | 2,3                     | 0,3 | 1,4    | 1 260              |
| 1990 ..... |                      |           |                         |     |        |                    |
| 1991 ..... | 16,6                 | 5,8       | 2,3                     | -   | 0,6    | 829                |
| 1992 ..... | 17,3                 | 4,8       | 2,2                     | -   | 1,4    | 765                |
| 1993 ..... | 20,4                 | 5,8       | 3,9                     | -   | 2,5    | 686                |
| 1994 ..... | 18,1                 | 7,7       | 4,4                     | 1,9 | 1,3    | 481                |
| 1995 ..... | 20,8                 | 7,0       | 3,5                     | 1,3 | 0,9    | 457                |

Kilde: SIFA (Statens institutt for alkohol- og narkotikaforskning)

**Tabell 6.8. Andel av ungdom i Norge i alderen 15-20 år som oppgir at de noen gang har brukt forskjellige stoffer. Prosent. 1986-1995**

|            | Marihuana,<br>hasjij | "Sniffet" | Amfetamin<br>o.l. stoff | Kokain el.<br>"crack" | LSD | Ecstasy | Heroin<br>o.l. stoff | Antall<br>personer |
|------------|----------------------|-----------|-------------------------|-----------------------|-----|---------|----------------------|--------------------|
| 1986 ..... | 7,8                  | 10,0      | 1,0                     | -                     | 0,5 | -       | 0,5                  | 3 098              |
| 1990 ..... | 8,0                  | 8,3       | 1,2                     | 0,5                   | -   | -       | 0,5                  | 2 901              |
| 1991 ..... | 8,3                  | 7,6       | 0,9                     | 0,3                   | -   | -       | 0,5                  | 3 105              |
| 1992 ..... | 9,0                  | 6,3       | 1,0                     | 0,3                   | -   | -       | 0,9                  | 2 897              |
| 1993 ..... | 8,6                  | 6,6       | 1,2                     | 0,3                   | -   | -       | 0,8                  | 2 658              |
| 1994 ..... | 8,7                  | 6,5       | 1,1                     | 0,3                   | 0,4 | 0,3     | 0,6                  | 2 469              |
| 1995 ..... | 9,9                  | 6,6       | 1,6                     | 0,4                   | 0,3 | 0,9     | 0,8                  | 2 263              |

Kilde: SIFA (Statens institutt for alkohol- og narkotikaforskning)



**Utgitt i serien Statistiske analyser***Issued in the series Statistical Analyses*

- |   |                                                                                                                           |   |                                                                                                                                                                 |
|---|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | Sosialt utsyn 1993. 1993. 455s. 165 kr. ISBN 82-537-3874-9                                                                | 6 | Naturressurser og miljø 1995. 1995. 175s. 140 kr. ISBN 82-537-4111-1                                                                                            |
| 2 | Naturressurser og miljø 1993. 1994. 153s. 115 kr. ISBN 82-537-3967-2                                                      | 7 | Natural Resources and the Environment 1995. 1995. 178s. 140 kr. ISBN 82-537-4147-2                                                                              |
| 3 | Natural Resources and the Environment 1993. 1994. 160s. 115 kr. ISBN 82-537-3968-0                                        | 8 | A.S. Andersen, J. Epland, R. Kjeldstad og J. Lyngstad: Husholdningenes økonomi: 1980-tallet: Fra vekst til innstramming. 1995. 187s. 175 kr. ISBN 82-537-4205-3 |
| 4 | Social Survey 1993. Summary with Tables and Graphs. 1994. 155s. 90 kr. ISBN 82-537-3987-7                                 | 9 | Naturressurser og miljø 1996. 1996. 208s. 140 kr. ISBN 82-537-4240-1                                                                                            |
| 5 | S. Øverås: Helseboka 1995. Hovedtrekk ved helsetilstand og helse-tjeneste i Norge. 1995. 151s. 170 kr. ISBN 82-537-4081-6 |   |                                                                                                                                                                 |



## Sosial- og barneverntjenesten

gir en oversikt over organisering og omfang av sosial- og barneverntjenesten. Den gir en oversikt over mottakerne av sosialhjelp, barneverntjenester og tiltak for rusmiddelmisbrukere, hva som kjennetegner disse gruppene og hvordan sammensetningen av gruppene har utviklet seg i 1980- og 1990-årene. Det er også gitt noen glimt av utviklingen fra 1945 til 1980.

*Sosial- og barneverntjenesten* er beregnet på personer innen forvaltning og undervisning, og for alle personer med interesse for sosial- og barneverntjenesten.

Publikasjonen kan bestilles fra:  
Statistisk sentralbyrå,  
Salg- og abonnementservice,  
Postboks 8131 Dep.  
N-0033 Oslo

Telefon 22 00 44 80  
Telefaks 22 86 49 76

eller:  
Akademika - avdeling for  
offentlige publikasjoner  
Møllergt. 17  
Postboks 8134 Dep.  
N-0033 Oslo

Telefon 22 11 67 70  
Telefaks 22 42 05 51

ISBN 82-537-4243-6  
ISSN 0804-3221

Pris kr 130,00



Statistisk sentralbyrå  
Statistics Norway