

Hanne Bogen

Samhandlingsrutiner mellom bydelsbarnevernet og Barne- og familieetaten

Hanne Bogen

Samhandlingsrutiner mellom bydelsbarnevernet og Barne- og familieetaten

© Fafo 2006
ISSN 0804-5135

Innhold

Forord	4
1 Innledning	5
2 Kort om organiseringen av barnevernet i Oslo	6
3 Samhandlingen mellom Barne- og familieetaten og bydelene	9
4 Bydelsbarnevernets erfaringer med samhandlingen	11
5 Avslutning	15

Forord

Foreliggende notat er utarbeidet for Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester i Oslo og kartlegger samhandlingsrutinene mellom Barne- og familieetaten og bydelsbarnevernet omkring bruken av eksisterende og planleggingen av fremtidige barneverninstitusjoner. Jeg takker lederne i Barne- og familieetaten og i fire bydelsbarnevern for at de stilte sin tid til disposisjon og delte av sine erfaringer. Rapportens innhold er imidlertid fullt og helt forfatterens ansvar.

Hanne Bogen
Februar 2006

1 Innledning

Bystyret i Oslo påla høsten 2005 byrådet om å foreta en gjennomgang av samhandlingsrutinene mellom Barne- og familieetaten og bydelsbarnevernet i byen. Dette pålegget skjedde på bakgrunn av en debatt i byens politiske organer om hvordan Barne- og familieetaten og bydelsbarnevernet ivaretar sitt ansvar for å skaffe et adekvat institusjonstilbud til barn og unge som trenger et slikt tilbud. Enkelte har reist spørsmål om omstillinger og nedbygginger av de kommunale institusjonene skjer i et uforsvarlig omfang og med et for høyt tempo, med det resultat at institusjonstilbud ikke er tilgjengelige når de trengs. Det har derfor vært viktig for bystyret å få kartlagt om samhandlingen mellom bydelsbarnevernet og Barne- og familieetaten foregår på en måte som sikrer et tilstrekkelig og adekvat tilbud av institusjonsplasser for barn og unge.

Slik byens barnevern er organisert, er det *bydelsbarnevernet* som førstelinjetjeneste som har ansvaret for å vurdere om barn og unge har behov for tiltak fra barnevernet, og i tillegg vurdere hvilke tiltak som kan være mest egnet. Det er også bydelsbarnevernet som med hjemmel i barnevernloven gjør vedtak om tiltak, og som slik sett er ansvarlig for at barn og unge får adekvate tiltak. Barne- og familieetatens rolle er dels å etablere og drifte tiltak som bydelsbarnevernet etterspør på vegne av barna. Etaten skal i hovedsak ha ansvar for å tilby institusjonstilbud og fosterhjem, men også enkelte bydelsovergripende, familiebaserte tiltak som PMT og MST.¹ Etaten skal dessuten informere bydelene om både kommunale og private institusjonstilbud og gi råd om hvilke tilbud som er mest egnet for det enkelte barn. På bakgrunn av dette gir så etaten tilbud om plassering i egnet offentlig eller privat barneverninstitusjon. «Siste ordet» ligger imidlertid hos bydelsbarnevernet.

Dette notatet kartlegger hvordan samhandlingen mellom Barne- og familieetaten og bydelsbarnevernet foregår, både i forbindelse med at bydelene søker å finne egnede institusjonstilbud for barn og unge innenfor de eksisterende tilbudene og i planleggingen av etatens fremtidige tilbud. Vi kartlegger både de samhandlingsrutiner som foreligger og innhenter erfaringer fra de to «parter» (det vil si Barne- og familieetaten og bydelsbarnevernet) om hvordan samhandlingen fungerer. I dette notatet konsentrerer vi oss i hovedsak om samhandlingen rundt institusjonstiltakene. Først vil vi imidlertid gi en kort gjennomgang av dagens organisering av barnevernet i Oslo, fordi dette angir den rammen samhandlingen skal foregå innenfor. Vi tar i hovedsak utgangspunkt i situasjonen etter 2002/2003, da barnevernet i Oslo gjennomgikk en organisatorisk omlegging.

¹ PMT (Parent Management Training) er en foreldreveiledningsmetode for behandling av barn i aldersgruppen 4-12 år med atferdsproblemer, mens MST (Multisystemisk Terapi) er et behandlingstilbud til familier med ungdom i aldersgruppen 12-17 år med atferdsproblemer. Etatens rolle skal i hovedsak være å tilby institusjonsplasser og fosterhjem. En del polikliniske tiltak er i den senere tid derfor avviklet.

Notatet er resultat av et lite oppdrag for Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester. Kildematerialet som ligger til grunn for notatet er foreliggende dokumenter og samtaler med de berørte parter i henholdsvis Barne- og familieetaten og bydelsbarnevernet. Hensikten er dels å kartlegge hvilke samhandlingsrutiner som finnes, dels å få frem vurderinger av eksisterende rutiner. Prosjektets økonomiske ramme har bare tillatt erfaringsinnhenting fra fire bydeler. De innhentede synspunktene fra bydelsbarnevernet gjør derfor ikke krav på å representere alle femten bydeler, men vi tror likevel at de kan være nyttige innspill.²

2 Kort om organiseringen av barnevernet i Oslo

Det er allerede nevnt at det er bydelsbarnevernet som førstelinjetjeneste som har ansvaret for å utrede situasjonen til det enkelte barn og dets familie dersom det oppstår situasjoner som gjør det nødvendig for barnevernet å gripe inn. Barne- og familieetatens rolle er på vegne av bydelene å etablere egnede tilbud til barna. Med etableringen av en bestiller-utførermodell for barnevernet i 2002 ble dette ansvarsforholdet klarere institusjonalisert, ved at bydelsbarnevernet bestiller tjenester hos Barne- og familieetaten. Ved denne organisasjonsomleggingen overtok også bydelene den delen av Barne- og familieetatens budsjett som finansierer driften av kommunens barneverninstitusjoner.³ Etter denne finansieringsomleggingen skal bydelene ikke bare utrede barnets situasjon, vurdere mulige tiltak og eventuelt gjøre vedtak om tiltak, men de skal også i større grad enn tidligere stå fritt i valget mellom ulike offentlige eller private institusjoner. Tidligere kunne etaten i større grad tildele plass uavhengig av bydelenes vurdering.

Finansieringsomleggingen innebærer at bydelene betaler full pris for institusjonsplassene, mens de tidligere betalte en egenandel på cirka 20 prosent. Bydelenes kostnader til kjøp av institusjonsplass har ikke nødvendigvis økt på grunn av denne finansieringsomleggingen, i og med at de har overtatt Barne- og familieetatens budsjett til drift av de kommunale institusjonene og kjøp av plasser i private institusjoner. Situasjonen i dag er den at det er de kommunale institusjonene som har fått en mindre forutsigbar økonomisk situasjon.⁴ Mens de tidligere fikk dekket sine kostnader over Barne- og familieetatens budsjett, uavhengig av om bydelene brukte deres plasser eller ikke, er de i dag avhengige av egen inntjening gjennom salg av plasser til bydelene. Dersom bydelene ikke ønsker å kjøpe disse plassene, enten fordi de ikke anses å ha en egnet faglig innretning eller fordi bydelene ønsker å satse på andre typer av tiltak enn institusjonsplassering, risikerer institusjonene en for dårlig inntjening til i lengden å kunne bekoste driften av plassene. Dette setter et press på institusjonene for å

² Bydelene er anonymisert. I rapporten om finansieringsordningen innhentet vi også synspunkter fra bydelene om tilknyttede synspunkter; vårt erfaringsmateriale er derfor større enn intervjuene med de fire bydelene alene.

³ Denne omorganiseringen er nærmere omtalt i rapporten *Evaluering av finansieringsordningen i barnevernet i Oslo kommune* av Hanne Bogen og Anne Huser, Fafo-rapport 483 (2005). Denne finnes elektronisk på Fafos hjemmeside, under Publikasjoner: www.faf.no

⁴ Også de private institusjonene har en uforutsigbar situasjon, i og med at de er avhengige av bydelenes kjøp av plasser.

fylle sine plasser. Det er fra Barne- og familieetaten satt beleggsnormer for institusjonene. For langtidsinstitusjonene er det satt en norm om at de over tid bør ha et belegg på minst 80 prosent, mens korttids- og akuttinstitusjonene bør ha et belegg på minst 70 prosent. Alle typer av institusjoner har derfor et visst rom for å takle svingende behov for institusjonsplassering, men det er altså satt visse normer for hvor stort belegget bør være over tid. Der- som belegget jevnt over ligger under disse normene, er det aktuelt å vurdere om institusjo- nen har en egnet innretning, om den fyller de behov bydelene etterspør på vegne av barn og unge. Hva utfallet av en slik vurdering er, er ikke gitt, men både endring av tilbudet i retning av mer etterspurte tilbud, eventuelt nedlegging dersom en slik endring ikke anses realistisk, kan være aktuelle tiltak.

Bestiller-utførermodellen i Barne- og familieetaten

I tillegg til at forholdet mellom bydelsbarnevernet og Barne- og familieetaten er organisert etter en bestiller-utførermodell med bydelene som bestillere, er også etaten internt organi- sert etter en bestiller-utførermodell. Avdeling mottak og konsultasjon (MOK) er bestiller av tjenester fra Avdeling utfører, som er ansvarlig for driften av de kommunale institusjone- ne. Disse to avdelingene skal fungere mest mulig uavhengig av hverandre. Det er MOK bydelene forholder seg til når de søker om institusjonsplass og innhenter råd fra etaten. MOKs vurderinger skal ikke favorisere de institusjonene utføreravdelingen er ansvarlig for. MOKs rådgiving skal altså ikke være bundet av om et tiltak er kommunalt eller privat, men være grunnet i en rent faglig vurdering av hvilket tilbud som anses best egnet.

Det ligger en viss tvetydighet i Barne- og familieetatens mandat og måten de to avdelin- gene MOK og utføreravdelingen skal samhandle på. Utføreravdelingen har et mildt press på seg til å sørge for at de kommunale plassene blir brukt i det ønskede omfang. Belegg- snormene som er nevnt over, er et uttrykk for det. I budsjettene for både 2005 og 2006 er det dessuten formuleringer som dels påpeker at Barne- og familieetaten gjennom å styrke kontakten med bydelene skal ha bedre forutsetninger for å imøtekomme fremtidige behov, det vil si omstille tilbudet i tråd med bydelenes behov, og dels sikre en god utnyttelse av de kommunale barneverninstitusjonene, ved at bydelene faktisk bruker etatens tilbud. I bud- sjettet for 2005 står det: «Byrådet legger opp til at Barne- og familieetaten skal styrke kon- takten med bydelene og bedre analysene av fremtidige behov. Etatens tilbud skal i størst mulig grad imøtekomme bydelenes behov for individuelt tilpassede tiltak, for å sikre en god utnyttelse av de kommunale barneverninstitusjonene» (s. 38). For 2006 finnes liknende formuleringer: «Byrådet legger opp til raskere gjennomføring av endringer av tjenestetilbu- det for å tilpasse dette til endringer i bydelenes behov. Tradisjonelle tiltak som er bygd opp med tanke på lange institusjonsopphold skal erstattes av tiltak som i større grad kombiner- rer korte opphold i institusjon med tiltak i eget hjem eller i fosterhjem.» Og videre: «Tilta- kene i regi av Barne- og familieetaten skal ha et omfang og en innretning som gir effektiv utnyttelse av kommunens ressurser, ved å tilby barn og unge som trenger det gode tiltak i kommunal regi» (s. 34). I disse påpekningene ligger både et mildt press om å omstille sitt tilbud i tråd med bydelsbarnevernets behov, men også om å sørge for at eksisterende tilbud brukes. Det signaliserer samtidig også en innsikt om at det første (omstille til etterspurte tiltak) er en forutsetning for det siste (effektiv utnyttelse av kommunens ressurser gjennom bruk av de kommunale plassene). Etaten skal altså både sørge for at eksisterende kapasitet i

etatens egne institusjoner utnyttes best mulig, og være nøytral i sin rådgivning og inkludere også de private tilbudene dersom disse faglig sett er best.⁵ Et slikt flersidig mandat kan være krevende å oppfylle.

Det er MOKs ansvar å holde kontakten med bydelsbarnevernet og å fange opp de behov bydelene uttrykker for så å videreformidle disse signalene til utføreravdelingen. Dette kommer vi nærmere tilbake til.

Tiltaksbruk under endring

Tiltaksbruken i barnevernet har i de senere årene vært under endring. Fra barnevernfaglig hold har det i stadig større grad blitt reist spørsmål ved hvor egnet institusjonsopphold er som barneverntiltak. Det har vært ansett ønskelig at mer av tiltaksbruken dreies i retning av såkalte lokalbaserte tiltak som innebærer tiltak i barnets/ungdommens familie og nærmiljø.⁶ Det er også ønskelig at institusjonsoppholdene blir kortere. Dette innebærer ikke at institusjonstiltak ikke skal brukes, men at andre tiltak skal vurderes først og at tiltaket skal brukes i mindre omfang enn tidligere. De politiske signalene til statlige og kommunale barnevernmyndigheter har derfor vært å stimulere til en slik dreining i tiltaksbruken.⁷ Denne dreiningen er også i en viss grad i ferd med å skje, men vil naturlig nok ta tid, i og med at nye tiltak og ny kompetanse må bygges opp i de lokale barneverntjenestene.

Denne utviklingen i retning av mer lokalbaserte tiltak representerer en ytterligere utfordring for eksisterende barneverninstitusjoner, i tillegg til den utfordringen som ligger i at bydelene har fått økt innflytelse over *hvilke* institusjoner som brukes. Barneverninstitusjoner risikerer å velges bort både fordi de anses for dårlige og fordi bydelene velger andre typer tiltak. Det er særlig langtids institusjonsopphold for barn og ungdom det er ønskelig å erstatte med andre, lokalbaserte tiltak, eventuelt fosterhjem. Denne typen institusjoner går derfor en usikker fremtid i møte. En slik utvikling er altså også en vesentlig årsak til at en del barneverninstitusjoners økonomiske situasjon er mer utrygg enn tidligere. Men dette er en utvikling som er politisk ønsket, som er ment å være til barns og unges beste, og som er begrunnet i barnevernfaglig kunnskap.

Mer aktiv rolle for bydelene

For bydelene kan det være en utfordring å skulle spille en mer aktiv rolle enn tidligere i vurderingen av hvilke institusjonstilbud som er best egnet for det enkelte barn, og også bidra aktivt i planleggingen av fremtidige tilbud. Inntil for få år siden var det Barne- og familie-etaten som spilte hovedrollen her, i den forstand at etaten i større grad kunne utforme tilbudet uavhengig av bydelenes behov og vurderinger. Etatens og institusjonenes budsjett og

⁵ Det er viktig å være klar over at de private institusjonstilbudene har vokst frem fordi de har fylt et behov som de kommunale institusjonene ikke har klart å fylle. Mange bydeler foretrekker å bruke disse tilbudene, fordi de ofte er barnevernfaglig bedre enn de kommunale. Men slik behøvde det ikke å være.

⁶ Andre uttrykk som benyttes for slike tiltak, er hjembaserte eller nærmiljøbaserte tiltak.

⁷ Vi går ikke her nærmere inn på begrunnelsene for endringen i synet på institusjonens rolle. Dette er til en viss grad behandlet i Fafo-rapport 483, se fotnote 3. Hensikten her er å vise til *at* en slik endring i de overordnede signalene har funnet sted, og at dette bidrar til å endre institusjonenes rammebetingelser.

faglige opplegg var uavhengig av om bydelene fant tilbudet egnet.⁸ I tillegg betalte ikke bydelene de fulle kostnadene ved kjøp av institusjonsplasser, mens de i dag som nevnt har «overtatt» etatens institusjonsbudsjett og betaler hele kostnaden selv. Det blir dermed mer synlig for bydelene hva en institusjonsplass koster, og de blir dermed også mer bevisst mulige alternative anvendelser av disse midlene.

Den nye modellen, inklusive finansieringsomleggingen, gir bydelene større muligheter til å øve et påtrykk på Barne- og familieetaten for å fremskaffe et egnet tilbud, i og med at de kommunale institusjonene nå er mer avhengige av bydelenes valg. Men det kan som nevnt være en uvant og ny rolle for bydelsbarnevernet, ikke minst kompetansemessig, å skulle spille en mer aktiv rolle i tiltaksutforming. Det krever også at *samhandlingen* mellom Barne- og familieetaten og bydelene blir mer aktiv og systematisk, slik at de får til et best mulig samarbeid om tiltaksutforming. Denne organisasjonsmodellen krever at bydelene er i stand til å formulere sine behov på vegne av barn og unge, og at Barne- og familieetaten både aktivt innhenter bydelenes synspunkter og er lydhør for disse synspunktene, med de konsekvenser det har for etatens tilbudsprofil.

3 Samhandlingen mellom Barne- og familieetaten og bydelene

Barne- og familieetaten og bydelene har en rekke kanaler for samhandling, både for å løse de løpende behovene for å finne egnede institusjonstiltak, og for å finne ut hvilke tiltak etaten på lengre sikt bør etablere. I denne samhandlingsrelasjonen er det som nevnt bydelsbarnevernet som er bestiller av tjenester fra Barne- og familieetaten, og bydelene skal ha siste ord med hensyn til hvilke kommunale plasser de ønsker. De skal også stå fritt i valget mellom etatens plasser og private tilbud, dersom slike anses mer egnet ut fra barnevernfaglige vurderinger. I det følgende presenterer vi måten samhandlingen mellom etaten og bydelene forløper, både i den løpende prosessen for å finne egnede institusjonstilbud og i planleggingen av fremtidige tilbud. I neste kapittel presenterer vi noen synspunkter på samhandlingen sett fra de fire bydelsbarnevernenes ståsted.⁹

Den løpende saksbehandlingen

I den løpende saksbehandlingen om institusjonsplass mottar mottaksavdelingen i etaten (MOK) forespørsler fra bydelsbarnevernet om å finne egnede tilbud til barn og unge. Alle forespørsler om institusjonsplass, både kommunale og private, skal rettes skriftlig til MOK. I løpet av 2005 mottok MOK 468 skriftlige søknader om enten privat eller kommunal

⁸ En viktig bakgrunn for finansieringsomleggingen i 2002 var at bydelene i stadig større grad kjøpte institusjonstilbud som *ikke* ble drevet av Barne- og familieetaten, dvs. private tilbud, fordi de fant at andre enn etatens tilbud var mer egnet, særlig for krevende ungdommer. Kostnadene til kjøp av disse plassene økte sterkt, samtidig som etaten satt med et stort antall ledige plasser. Denne kostnadssituasjonen var lite gunstig.

⁹ Vi har ikke hatt anledning til å kartlegge samhandlingsrutinene forut for organisasjonsendringene i 2002/2003. Hovedvekten i dette notatet er derfor lagt på hvordan denne relasjonen har vært i de siste årene.

institusjonsplass, fosterhjem eller hjembasert tiltak som PMT eller MST. I tillegg behandlet avdelingen 334 akutt plasseringer.

På bakgrunn av søknadene om institusjonsplass innledes et samarbeid mellom bydelsbarnevernet og MOK. I mange tilfeller avholdes ett eller flere møter i søknadsprosessen; i andre saker sendes søknaden direkte over til institusjon, eventuelt til fosterhjemsavdelingen. I disse møtene skal MOK rådgi bydelsbarnevernet om hvilke av de eksisterende tilbudene som kan være mest egnet for det enkelt barn/ungdom. MOK og bydelsbarnevernet skal så langt mulig samarbeide om å finne egnet tilbud, men bydelene kan også i denne søknadsprosessen signalisere at de har bestemte ønsker med hensyn til institusjonsvalg. På basis av dette samarbeidet gir så MOK tilbud om plassering i en barneverninstitusjon. Bydelsbarnevernet står imidlertid fritt til å kjøpe denne plassen, avhengig av hvor egnet den anses å være. Det kan være situasjoner der bydelen ønsker en annen plass enn den MOK tilbyr, fordi det er faglig uenighet om et tiltaks egnethet.

Bydelsbarnevernets samarbeid med institusjonene

Når et barn eller en ungdom har fått plass i en egnet offentlig eller privat institusjon, skal bydelsbarnevernet følge opp barnet/ungdommen i institusjonen, og se til at oppholdet har et gunstig forløp for barnet/ungdommen. Dersom bydelsbarnevernet avdekker bekymringsfulle forhold i arbeidet med den som er plassert, skal dette rapporteres til MOK. Bydelsbarnevernet har et selvstendig ansvar for å følge opp barnet under oppholdet. Dette ansvaret er tydeliggjort ved bestiller-utførerorganiseringen og finansieringsomleggingen.

Bydelsbarnevernet samhandler altså også med Barne- og familieetaten ved Avdeling utfører, gjennom sin samhandling med institusjonene, forutsatt at barnet er plassert i en kommunal institusjon.¹⁰ Bydelsbarnevernet oppfatter at det i større grad enn tidligere har et ansvar for å følge opp barnet i institusjonen, en ansvarsforskyvning som bydelene oppfatter som riktig, om enn krevende.¹¹ Bydelenes samhandling med utførerleddet i Barne- og familieetaten synes dermed mer omfattende og tettere i dag enn tidligere.

Dersom bydelsbarnevernet avdekker bekymringsfulle forhold rundt barnet/ungdommen som er plassert, skal altså dette rapporteres til MOK, som har ansvar for å vurdere om institusjonen driver på en faglig forsvarlig måte, eller om plasseringen er riktig for det aktuelle barnet. Dette tilsynsansvaret gjelder både private og kommunale institusjoner. Det er Seksjon godkjenning i MOK som formelt godkjenner både kommunale og private institusjoner, og som skal følge opp den faglige driften.

Planlegging av fremtidig behov

Barne- og familieetaten ved MOK har satt i gang en rekke tiltak for å styrke kontakten med bydelsbarnevernet. I 2004 var etatsledelsen på en besøksrunde i alle bydelene for å få bedre kjennskap til barnevernsituasjonen og de behov og utfordringer som finnes i den enkelte bydel. Dessuten gjennomførte etaten i 2005 en spørreundersøkelse til alle bydelene for å

¹⁰ De samhandler selvfølgelig også med de private institusjonene, men de er ikke underlagt Barne- og familieetaten og Avdeling utfører.

¹¹ Se tidligere nevnte Fafo-rapport.

innhente deres syn på det eksisterende institusjonstilbudet og for å kartlegge fremtidige behov. Ut fra disse informasjonskildene utformer etaten en institusjonsplan som ligger til grunn for løpende og fremtidig drift. Denne planen omfatter både de kommunale og private institusjonene, og viser hvordan Oslo kommune skal dekke bydelenes behov for institusjonsplasser for perioden planen omfatter.

Etaten avholder også én gang i måneden en faglig samling (faglig forum) der blant annet lederne av bydelsbarnevernet er invitert. På disse samlingene blir ulike temaer som er aktuelle for barnevernet tatt opp, inkludert hvordan bydelene vurderer omfang og innretning på kommunens institusjonstilbud. MOK inviterer barnevernledere til dialog i flere sammenhenger. Sist år hadde man en dialog i forbindelse med forberedelse av anbud for private plasser, hvor man drøftet rutiner for inntak og søknadsbehandling, revisjon av kontraktsmaler med mer.

I tillegg tar MOK direkte kontakt med de bydelene som de føler at de har minst kontakt med og minst informasjon om, eller hvis det har oppstått misforståelser eller samhandlingsproblemer i enkeltsaker.

Det er Avdeling utfører som har ansvaret for å utforme eksisterende og fremtidig kommunalt tilbud, på bakgrunn av blant annet den informasjonen MOK innhenter fra bydelene, men også ut fra den erfaringen institusjonene selv har med de barna bydelene har plassert der, og gjennom den samhandlingen institusjonene har med bydelsbarnevernet.

Slik samhandlingen mellom bydelsbarnevernet og Barne- og familieetaten nå er organisert, synes det å være både brede kontaktflater og muligheter til god informasjonsutveksling mellom de to instansene. Det gjelder både bydelenes kontaktflater med bestillerleddet i etaten (MOK) og med utførerleddet (institusjonene der barna er plassert). Det er altså lagt til rette for at møteplasser og informasjonskanaler finnes der behov, erfaringer og utfordringer kan tas opp.

Det er for øvrig Barne- og familieetatens egen oppfatning, uttrykt ved ledelsen, at etaten har blitt mer lydhør overfor bydelsbarnevernets behov og vurderinger etter organisasjons- og finansieringsomleggingen i 2002, og dermed at samhandlingen i dag foregår mer på bydelsbarnevernets premisser enn tidligere. Dette er særlig viktig i en situasjon der barnevernet stilles overfor nye utfordringer i form av rusmisbruk og psykiske problemer blant unge og/eller deres foreldre, forhold som skaper nye typer av atferdsproblemer og behov for nye behandlingstilbud. Også problemer som relaterer seg til etniske minoriteter og økt avdekking av familievold og incest, skaper behov for kontinuerlig erfaringsutveksling mellom bydelsbarnevernet og etaten for å lage et institusjonstilbud som i best mulig grad klarer å fange opp disse utfordringene.

4 Bydelsbarnevernets erfaringer med samhandlingen

I dette avsnittet går vi nærmere inn på noen synspunkter på samhandlingen mellom Barne- og familieetaten og bydelene, slik de kommer frem i samtale med et lite utvalg bydelsbarnevern.¹² Bydelenes synspunkter er viktige, i og med at Barne- og familieetaten er et

¹² Som nevnt i innledningen, har vi bare hatt anledning til å snakke med et fåtall bydelere.

serviceorgan som skal bidra til at bydelsbarnevernet får dekket sitt behov for blant annet institusjonsplasser på en best mulig måte. De refererte synspunktene er som tidligere nevnt ikke representative, men kan likevel være nyttige innspill.¹³ Vi trekker i hovedsak frem forhold som angår institusjonstilbudet, men vi berører også forhold som gjelder andre av Barne- og familieetatens tilbud til bydelene.

Som nevnt i forrige avsnitt, finnes både møteplasser og informasjonskanaler for gjensidig utveksling av informasjon og erfaringer mellom bydelsbarnevernet og Barne- og familieetaten. På det formelle planet skulle dermed forutsetningene være til stede for at Barne- og familieetaten mottar den nødvendige informasjon for å utforme et adekvat institusjonstilbud. Som vi har nevnt, har både etableringen av en bestiller-utførermodell og ny finansieringsordning bidratt til å styrke bydelsbarnevernets rolle med hensyn til å velge og til å stimulere utviklingen av egnede institusjonstilbud for barn og unge. Men dette kan oppleves som en ny rolle for bydelene, selv om de formelt sett også har hatt denne rollen tidligere. Nå skal de mer aktivt formulere sine behov, mens de tidligere i større grad kunne lene seg på Barne- og familieetatens vurderinger. Mens problemstillingen for bydelene tidligere artet seg slik: «Hvilke tilbud har Barne- og familieetaten som kan imøtekomme bydelsbarnevernets behov?», er nå problemstillingen snudd til å lyde: «Hvilke tilbud *bør* Barne- og familieetaten ha for å imøtekomme bydelsbarnevernets behov?». For bydelenes kan det være uvant å spille en mer aktiv rolle. Vår erfaring fra tidligere forskning om barnevernet i Oslo, tyder på at bydelene nok står ulikt rustet til å motta denne utfordringen, i det minste på kort sikt, inntil de får mer erfaring i å formulere egne behov.¹⁴ Men en generell oppfatning er, på bakgrunn av den omtalte rapporten om finansieringsordningen, at bydelsbarnevernet mener at denne dreiningen er riktig, og at de gjerne tar denne utfordringen.

Barne- og familieetatens doble mandat

Bydelene erkjenner at Barne- og familieetaten og særlig MOK har en vanskelig oppgave ved både å skulle være et serviceorgan for bydelene og samtidig ha et ansvar for at deres egne institusjonsplasser velges slik at de kommunale ressursene utnyttes best mulig. Enkelte bydeler reiser likevel spørsmålet om MOK klarer å være nøytrale i denne rådgivningen. Noen bydeler mener at etaten ikke klarer denne balansen. De får alltid tilbud om kommunal institusjon først, og må alltid argumentere sterkt for hvorfor de ikke ønsker en bestemt kommunal institusjon, eventuelt hvorfor de ønsker en privat. Bydelenes bakgrunn for ikke å ønske en kommunal institusjon er gjerne dårlige erfaringer med denne institusjonen og tilsvarende bedre erfaringer med bestemte private.¹⁵ Men det sies også at når bydelene vet hva de vil, respekterer MOK deres valg. Problemet er da de bydelene som ikke vet hva de

¹³ Det er for øvrig interessant å se at mange av de refererte synspunktene på forholdet mellom bydelsbarnevernet og Barne- og familieetaten også kommer til uttrykk i en nylig fremlagt rapport fra Kommunerevisjonen om bydelsbarnevernet i Oslo, *Bydelsbarnevernet i Oslo kommune*, foreløpig rapport, februar 2006, foreløpig versjon. Link til rapporten: <http://www.oslo.kommune.no/article60412-7690.html>

¹⁴ Se den tidligere nevnte Fafo-rapporten.

¹⁵ Det er viktig å være klar over at det finnes kommunale institusjoner som så godt som ingen bydeler ønsker å bruke, og som lenge har hatt et dårlig rykte på grunn av manglende oppfølging av barn og unge. Men plass i disse institusjonene tilbys fortsatt.

vil fordi de har relativt få institusjonsplasseringer, og dermed begrensede erfaringer med de ulike institusjonene.

Institusjonsprofilen trenger endring

Bydelene er i hovedsak av den oppfatning at Barne- og familieetatens institusjoner ikke alltid har den faglige innretningen som trengs. Det sies at de er «gode på barn», det vil si at de gir et institusjonstilbud til barn som trenger en trygg og beskyttet livssituasjon. Tilbudet er oftere mer mangelfullt overfor unge med store problemer på grunn av rusmisbruk, psykiatriske problemer eller andre atferdsproblemer, og der *behandling* bør være en større del av innholdet i institusjonsoppholdet, slik at den unge står bedre rustet etter oppholdet. Enkelte av de bydelene vi har snakket med bruker så godt som bare private institusjoner, fordi deres erfaring er at disse gir et bedre tilbud til denne gruppen unge. Oppfatningen i bydelene er at Barne- og familieetaten har blitt bedre til å endre sitt tilbud i tråd med de behovene bydelene etterspør, men at denne prosessen fremdeles går langsomt. *Vår* erfaring er, på bakgrunn av samtaler med etatsledelsen, at den gjerne vil endre sitt institusjonstilbud og gjøre det mer adekvat, men at denne prosessen er tung. Etatsledelsens dilemma er at for å kunne utvikle nye tilbud, er den nødt til å frigjøre ressurser, og da fortrinnsvis fra de tilbudene bydelene ikke ønsker å bruke.¹⁶ Vårt inntrykk er derfor at etaten ser og anerkjenner bydelenes behov, men at endringsprosessen er tung.

Enkelte bydeler peker også på at flere av de kommunale institusjonene burde ligge i byen, ikke et stykke utenfor, slik at barn og unge lettere kan holde kontakten med familie og nærmiljø. Dette er i tråd med den gjengse tenkning om at institusjonsopphold ikke skal forhindre kontakten med familie og nærmiljø, men snarere bidra til samarbeid med dem.

Lite fleksibilitet i kontraktene

Bydelene mener at det er lite fleksibilitet i de kontraktene som inngås for de kommunale plassene og de prisene som skal betales. Bydelene ble ved organisasjonsomleggingen i 2002/2003 forespeilet at det skulle være mulig å forhandle om kontraktsinnholdet, for eksempel dersom innholdet i institusjonsoppholdet endres fra en tett til en lettere oppfølging av barnet/ungdommen, og dermed fra tyngre til en lettere arbeidssituasjon for de ansatte, blant annet ved at det trengs færre personer til å følge opp det enkelte barn/den enkelt ungdom.¹⁷ Det har vist seg vanskelig å få til en slik mer fleksibel prissetting, særlig i de kommunale institusjonene, men også i enkelte av de private. Bydelene ønsker større grad av fleksibilitet i prissettingen, og at de har mulighet til å påvirke kostnadene og ikke bli møtt med en standardkontrakt uavhengig av innholdet i tilbudet. I og med at det er bydelsbarnevernet som betaler kostnadene ved de ulike tilbudene, er de også av den oppfatning at kostnadene ikke behøver å være høyere enn nødvendig.¹⁸

¹⁶ I 2005 var 30 mill. kr. bundet opp i ubrukte kommunale institusjonsplasser.

¹⁷ Dette kan for eksempel være tilfellet dersom barnet er i barnehage utenfor institusjonen om dagen eller på en lengre ferie med familie/slekt.

¹⁸ Et eksempel som nevnes, er transport av et barn til og fra barnehage fra et beredskapshjem eller en institusjon. I kontrakten ligger det gjerne inne at det skal brukes drosje, ikke kjøring av beredskapsforeldrene selv. Dette blir på sikt en svært kostbar ordning, og er heller ikke nødvendigvis den beste ordningen for barnet.

Det trengs en sentral instans

Bydelene mener at det er en god ordning at det finnes en sentral instans (MOK) som har ansvar for å kjenne hele institusjonstilbudet, både de kommunale og de private. Hver enkelt bydel ville ha problemer med å skaffe seg denne oversikten og erfaringen, særlig de bydelene som har en liten barneverntjeneste og relativt få institusjonsplasseringer. De innser også behovet for en samordnende instans som sikrer at kapasiteten i barneverninstitusjonene utnyttes best mulig. Barnevern og institusjonstjenester er en svært spesialisert tjeneste som krever spesialisert kompetanse. Det er også en type tjeneste som må være til stede selv om behovet ikke alltid er der, i den forstand at det må finnes beredskap og kompetanse uavhengig av faktisk bruk. Vi har ikke registrert et ønske fra bydelene om å fjerne den samordningsinstansen som Barne- og familieetaten og MOK representerer, men vi har registrert det synspunkt at etatens tilbud ikke alltid er i tråd med bydelenes behov.

Klarlegging av ansvar

Enkelte bydeler peker på at det i samhandlingen med de kommunale barneverninstitusjonene kan oppstå en uklarhet om hvor ansvaret for barnet/ungdommen ligger. Det hevdes at personalet i enkelte institusjoner påtar seg et ansvar på vegne av det plasserte barnet/ungdommen som det ikke har, og at de glemmer at det er *bydelsbarnevernet* som har det faglige ansvaret for barnet og for å vurdere hvilken nytte barnet/ungdommen har av oppholdet. Det kan for eksempel oppstå uenighet omkring lengden på institusjonsoppholdet, og om eldre ungdom gradvis bør ut av institusjon for å inngå i en mer normalisert tilværelse når bydelsbarnevernet anser dette for faglig forsvarlig. Én bydel peker imidlertid på at dette var et større problem tidligere. Det er i så fall uttrykk for at det har skjedd en endring innad i etaten.

Fosterhjem og beredskapshjem mer på banen

Flere av bydelene er for øvrig av den oppfatning at Barne- og familieetaten arbeider tungt med hensyn til å skaffe tilstrekkelig mange og gode nok fosterhjem og beredskapshjem, og at barn og unge derfor blir værende for lenge i institusjon eller i andre tilbud, eventuelt uten tilbud, i påvente av at etaten finner egnede fosterhjem eller beredskapshjem. Det påpekes at institusjonsplassering ikke nødvendigvis er til det beste for barn som på grunn av situasjonen i hjemmet trenger en mer beskyttet tilværelse. Det erkjennes at etaten ikke har en lett jobb her, i og med at folk selv må ønske å rekrutteres som fosterforeldre, men det etterlyses virkemidler som kunne gjøre det lettere å rekruttere fosterhjem og beredskapshjem.

PMT og MST må mer på banen

Det påpekes også at det kan ta svært lang tid før lokalbaserte tilbud som PMT og MST gis. Det er viktig at slike tilbud er på plass når foreldrene er motiverte for å delta i dem. Som vi påpekte i den omtalte Fafø-rapporten, har de to tiltakene hatt relativt beskjeden kapasitet i Oslo. Bydelsbarnevernet påpeker at private, lokalbaserte tilbud leveres mye mer fleksibelt; disse kan leveres på dagen, om nødvendig. Spørsmålet er om ikke også slike tiltak i kommunal regi nå bør gjøres lettere og raskere tilgjengelig for bydelsbarnevernet, i tråd med ønsket om å dreie tiltaksbruken i retning av mer lokalbaserte tiltak.

5 Avslutning

Vi har i denne rapporten kartlagt rutinene for samhandling mellom Barne- og familieetaten og bydelsbarnevernet. Rapporten ser særlig på den samhandlingen som finner sted rundt institusjonsplasseringer, både med hensyn til løpende plassering og planleggingen av fremtidig behov. Det vises til at den nye modellen for organisering av barnevernet i Oslo kommune, med innføring av en bestiller-utførermodell og endring av finansieringsordningen ved bruk av institusjonsplasser, har skapt nye og klarere rammer for samhandlingen mellom de ulike instansene i barnevernet. Barne- og familieetatens rolle som et serviceorgan for bydelsbarnevernet er gjennom disse endringene tydeliggjort. Samtidig er plasseringen av det overordnede faglige ansvaret hos bydelsbarnevernet understreket. Organisasjonsendringene skal også stimulere til at bydelene skal spille en mer aktiv rolle i både den løpende og den mer langsiktige utformingen av institusjonenes faglige profil. Dette kan skje både gjennom de valg av institusjoner bydelene gjør på vegne av barna, og gjennom en løpende dialog med Barne- og familieetaten om hvilke institusjonstilbud bydelene trenger – eller ikke trenger.

Samtidig er det både fra barnevernfaglig og politisk hold enighet om at tiltaksbruken innenfor barnevernet bør dreies i retning av økt bruk av tiltak i barnets/ungdommens familie og nærmiljø, såkalte lokale tiltak, til erstatning for å ta barnet/ungdommen ut av familien gjennom institusjonsplassering. Dette skaper også nye rammebetingelser for Barne- og familieetaten som leverandør av institusjonstilbud til bydelene.

Barne- og familieetaten har et noe tvetydig mandat, ved at etaten på den ene siden skal være et serviceorgan for bydelene ved å tilby egnede institusjonsplasser og på nøytral basis rådgi bydelene om det eksisterende kommunale og private institusjonstilbudet. På den annen side skal etaten bidra til at de kommunale ressursene utnyttes best mulig, noe som kan innebære at man forsøker å argumentere sterkere for bruken av de kommunale enn de private tilbudene. Bydelene skal imidlertid ha det siste ordet i dette valget. Det er vårt inntrykk at etaten i hovedsak er lydhør overfor bydelenes synspunkter og ønsker, selv om enkelte av dem vi har snakket med, mener at etaten ikke helt klarer å være nøytral i sin rådgiving. Det blir også av enkelte påpekt at noen institusjoner kan ha problemer med å anerkjenne at det er bydelsbarnevernet som har det faglige ansvaret for barnet/ungdommen. Hvis Barne- og familieetaten likevel skal ha et dobbelt mandat, er det viktig å sikre at den har makt og midler til å sørge for at de kommunale tilbudene som oftest vil være bydelenes førstevalg, med andre ord gjøre etaten i stand til å omstille tilbudet i tråd med bydelenes uttrykte behov.

Det synes som om Barne- og familieetaten har etablert rutiner for aktivt å undersøke hvilke behov for institusjonstilbud bydelene har. Denne informasjonsinnhenting har skjedd både gjennom samtaler med barnevernet i alle bydelene, og via spørreskjema til bydelene for å kartlegge behov. Det arrangeres også temasamlinger for å bidra til den faglige dialogen innad i byens barnevern. Etter hva vi kan se, har nå bydelene i hovedsak god anledning til å fremme sine synspunkter. Det synes også som om Barne- og familieetaten representert ved Avdeling for mottak og konsultasjon, ønsker å være lydhøre overfor bydelenes syn. Vi registrerer imidlertid at det kan være lang vei fra å registrere bydelenes synspunkter, til at dette får konkrete konsekvenser for etatens tjenestetilbud.

Vi har i denne undersøkelsen vært i kontakt med fire bydeler og innhentet deres synspunkter på samhandlingen mellom Barne- og familieetaten og bydelsbarnevernet. De ovenstående oppsummerende punktene er i hovedsak også dekkende for disse bydelenes synspunkter. Det er imidlertid verdt å merke seg at bydelene mener at det er viktig å opprettholde en slik koordinerende instans som Barne- og familieetaten utgjør, fordi hver av bydelene, slik ressursituasjonen er i dag, ikke vil være i stand til å ha den nødvendige faglige oversikten over den store variasjonen i institusjonstilbudet.

I tråd med ønsket om å dreie tiltaksbruken bort fra institusjon til mer bruk av fosterhjem og lokalbaserte tjenester, etterlyser bydelene også at det legges større ressurser i rekrutteringen av fosterhjem, og at tilbud som PMT og MST også gjøres lettere tilgjengelig.

Til slutt kan det være viktig å påpeke at barnevern er et vanskelig fagområde, der det finnes få absolutte sannheter, og der ulike aktører/instanser kan ha ulike, faglig begrunnede synspunkter. Det kan også ha utviklet seg ulike faglige kulturer mellom førstelinjen representert ved barnevernet i bydelene, og andrelinjen representert ved barneverninstitusjonene. Men det kan også være slik at de ulike synspunktene kan skjule flere agendaer, og det kan være vanskelig å skille de forskjellige argumenter fra hverandre. Det er likevel viktig at ansvarsforholdene mellom de ulike instansene er klare, slik at barn/og unge som trenger hjelp, ikke blir offer for faglige og andre stridigheter mellom ulike instanser i barnevernet.

Samhandlingsrutiner mellom bydelsbarnevernet og Barne- og familieetaten

I dette notatet kartlegges samhandlingsrutinene mellom Barne- og familieetaten og bydelsbarnevernet omkring bruken av eksisterende og planleggingen av fremtidige barneverninstitusjoner.



Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-notat 2006:06
Bestillingsnummer 795
ISSN 0804-5135