

Notat

Innspill fra NOBO til BLD september 2011

Om barnevernets mandat:

NOBO mener at den kraftige økningen i saksmengde i det kommunale barnevernet blant annet skyldes at barnevernets mandat utvides. Det ble blant annet vist til § 4-4 om hjelpetiltak der det står at *barneverntjenesten skal, når barnet på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner har særlig behov for det, sørge for å sette i verk hjelpetiltak for barnet og familien.* NOBO mener lovteksten er altfor vid.

NOBO peker på at antallet barn under omsorg har holdt seg relativt stabilt. Den store økningen er knyttet til antallet barn på hjelpetiltak. NOBO peker på flere faktorer:

- 1) At lov og forskrift gir få avgrensende føringer for hva som kan hjemles i loven, overlater vurdering av terskelen inni barneverntiltak til lokalt skjønn. Ingen, heller ikke NOBO, har noen samlet oversikt over konsekvensen av dette, men nye kan tyde på at terskelen mange steder er svært lav, og at man i for liten grad reflekterer over prioriteringer. Man ender da lett opp med en betydelig andel tiltak som i begrenset grad er knyttet til "barnevernsituasjoner".
- 2) Manglende beskrivelser av grensesnitt mellom lovverk som angår hjelpetrengende barn og unge, koblet med lav inntaksterskel til barnevernssak, fører ofte til at barnevernet går inn i situasjoner der andre aktører burde tatt et ansvar. Når dette først er etablert, er det svært vanskelig å få andre instanser til å se og ta sitt ansvar.
- 3) Barnevernsarbeidere har selv ofte en høy terskel for å avslutte saker. Med mindre en målrettet prioritering og evalueringsaktivitet foregår kontinuerlig hos tjenesten, risikerer man at barn og unge forblir i tiltak som ikke har den nødvendige effekt, eller som burde vært avsluttet.

Lav terskel inn og høy terskel ut fører til opphopning av saker.

Det er en tendens til at tersklene tilpasses kapasitet. I perioder med god kapasitet senkes tersklene for å sette i gang undersøkelsessaker og sette inn tiltak. NOBO mener det er behov for å etablere en terskel basert på faglig refleksjon omkring en meningsfylt prioritering. Dette bør kobles til fortløpende informasjon til ansvarlig politisk nivå om hvilken kapasitet som er nødvendig for å dekke det vurderte barnevernsbehovet. Andre aktørers forventninger til hva barnevernet skal løse, kan ikke legges til grunn.

"Opptappingsplanen for psykisk helse" skulle styrke også BUP-systemet, men har medført at tilgang til behandlingstiltak for de alvorligste vanskene har blitt vanskeligere. Presset på barneverntjenesten for å fremskaffe institusjonstiltak for særlig ungdom med store psykiske vansker er øket i betydelig grad. En kan her vise til beskrivelsene i NOU "Hva du gjør, gjør det helt osv..." som er svært realistiske, slik NOBO ser det. Dette er også en ansvarsoverveltning som øker saksmengden og utfordringene i det kommunale barnevernet.

Typiske signaler fra politikere er at barnevernet må gjøre mer, fange opp flere, favne bredere og spisses mer flere grupper. Dette skjer da, og på bekostning av den helt nødvendige spisskompetanse som i dag kreves for å komme de barn til hjelp som lever i de aller mest risikofylte omsorgssituasjonene. NOBO ønsker at barnevernets mandat må tydeliggjøres i stortingsdokumentet.

Overdreven tro på tradisjonelle, kompenserende hjelpetiltak

Det har i flere år vært et høyt fokus på at barnevernet skal ”arbeide forebyggende”, uten at det har vært særlig godt definert hvordan forebyggende arbeid innenfor barnevernlovens rammer skal være annerledes enn generelt forebyggende arbeid rettet mot alle barn og unge i kommunen.

Et annet element som har hatt betydning i denne sammenhengen, er ønsket om å ”komme tidlig inn” i situasjoner, eller beskrive at man arbeider med ”tidlig-intervenering”.

Dette defineres gjerne ved at barnevernet bør jobbe med vanskene mens de ennå er lite alvorlige. I så fall vil tiltakene måtte omfatte svært mange barn og familier, da det er mange som strever med vansker av begrenset alvorlighetsgrad. Dette blir lett lite treffsikkert, da det er vanskelig å identifisere hvilke av disse familiene som står i fare for å få alvorlige vansker og dermed få behov for tunge barneverntiltak.

En annen måte å definere ”tidlig-intervensjon” på, er å fokusere på å sette instanser som treffer alle barn (helsestasjon, barnehage, barneskole m.v.), i stand til å samarbeide med barnevernet om å finne frem til barn som befinner seg i alvorlige risikosituasjoner på et tidlig tidspunkt. Dersom riktige endringstiltak settes inn mot den problematikk som vurderes å være den primære i familien (kan være vold, vanskjøtsel, rus, andre alvorlige livsvansker), som evalueres på regelmessig basis, vil det relativt raskt kunne konkluderes om hvorvidt det finnes potensial for endring og bedret livssituasjon for barnet. Ved negativ evaluering av dette, vil man måtte vurdere hvorvidt en flytting vil være til barnets beste.

Rapporten ”Det nye barnevernet” viser til at barnevernet bruker mye tid på det som kalles ”lav-risiko-saker”. NOBO frykter at utformingen av § 4-4, spesielt 2. ledd, lett fører til fokus på de *minst* virkningsfulle tiltakene i situasjoner med omsorgsvansker i familier (støttekontakt, avlastning, økonomiske ytelser). I motsetning til dette står målrettede tiltak som retter seg mot definert primær problematikk med omsorgsfunksjon, samspillvansker, voldsbruk, evt. Rus og annen voksen-problematikk, og som i loven sorterer under ”andre tiltak”. Dette kan dreie seg om intervensjon i familier som handler om evidensbasert metodikk, så vel som annen familieterapeutisk innsats og kontrolltiltak. Denne typen tiltak benevnes gjerne som ”endringstiltak” eller lignende, i motsetning til de kompenserende tiltak som er nevnt ovenfor.

Det er ikke uvanlig at kompenserende hjelpetiltak benyttes i saker med alvorlig omsorgssvikt. Dette vil som regel være helt utilstrekkelig og bidra til heller å tilsløre situasjonen enn å avhjelpe den. Ofte kan dette pågå over år uten at egentlig effekt kan spores, av og til kulminerer situasjonen ved at familiesituasjonen til slutt (kanskje etter flere år) avsløres ved en krise, gjerne i forbindelse med alvorlig vold hvor politiet kommer inn, utagerende rusepisoder eller annet. Barnet kan da komme akutt inn i plasseringsstiltak. Et annet utviklingsspor kan være at situasjonen vedvarer inntil barnet blir en ungdom med atferdsvansker, og foreldre (samt skole, politi o.a.) presser på for plassering.

Det vises til at en stor andel av de som akutt plasseres har en lang historie innenfor barnevernet, der ulike hjelpetiltak ikke har ført frem. NOBO ønsker mer statistikk på akutt plasseringer for å få mer tak på hvem disse barna er og hvordan situasjonene kunne vært avverget på et tidlig tidspunkt. Hvordan kan dette evt. knyttes til et overdrevent fokus på uvirksomme ”forebyggende” tiltak og en opplevelse av at barn som plasseres i dag har større grad av psykiske skader enn det som var tilfelle for en del år siden.

Behov for en tydeligere ansvarsfordeling

Barn som har vansker er ikke nødvendigvis barnevernets ansvar, men når ingen andre gjør noe ender det til slutt på barnevernets bord. NOBO peker på følgende eksempler på hva som ikke bør være barnevernets primæransvar:

- Fattigdomsbekjempelse overfor barnefamilier
- Vanlige konflikter knyttet til samlivsbrudd
- Språkproblemer; Barn som trenger barnehageplass på bakgrunn av behov for å lære norsk
- Barn med omfattende omsorgs- og hjelpebehov som følge av kroniske psykiatriske lidelser (for eksempel ADHD, Asberger, lidelser som gir atferdsforstyrrelser) eller krevende omsorgssituasjoner på bakgrunn av funksjonshemminger hos barnet
- Oppgaver som faller inn under kriminalomsorgen overfor unge mellom 15 og 18 (23) år. Institusjonsplassering bør ikke brukes oms alternativ til fengsel. Det kan her vises til Ot.prp. ”Barn og straff” hvor nettopp dette foreslås.

Økonomisk stønad er et hyppig brukt tiltak innenfor barneverntjenesten. NOBO stiller spørsmål ved om det er riktig at barnevernet innvilger økonomisk stønad til barn og familier med lav inntekt. Det at barnevernet påtar seg et ansvar for dette kan være et resultat av manglende fokus innenfor NAV og sosialtjenesten på barn som vokser opp i fattigdom. NOBO mener at økonomiske ytelser kan fungere som insentiver i arbeid med familier der foreldre har redusert omsorgsevne, men økonomiske ytelser bør kun benyttes som en del av en tiltakspakke der endringstiltak også inngår.

Gratis kjernetid i barnehage kan også redusere trykket på barnevernet. Erfaring fra Stavanger viser også at satsing på friplasser i barnehage har ført til stor reduksjon i antall barn som mottok hjelp fra barnevernet.

Det tverrfaglige sammensatte ”Fagsenteret for barn og unge” i Alna bydel kan brukes som eksempel på hvordan andre tjenester og faggrupper i større grad kan jobbe med ”hele” barnet og ”hele” familien. Fagsenteret er en utvidelse av tidligere ”Pedagogisk fagsenter” med spesialkompetanse på barn med omfattende omsorgsbehov/diverse diagnoser, inkludert barn med psykiske vansker. Slike tiltak kan avgrense barnevernets nødvendighet i forhold til ”gråsoner” og saker som egentlig ikke handler om foreldre med redusert omsorgsevne, men om barn med uvanlig store omsorgsbehov.

Det pekes også på at finansieringsordninger gir insentiver som slår feil ut i forhold til ansvarsfordeling mellom tjenester. Reell fordeling av ansvar forutsetter *like refusjonsordninger* knyttet til tiltaksutgifter jfr. forskjellige lovverk.

NOBO peker videre på at lovverk og betalingsrundskrivet ikke klart definerer barnevernets ansvar. Dette skaper gråsoner og uenighet mellom tjenestene.

En tydeligere fordeling av ansvar krever også at departementene koordinerer seg. Et typisk eksempel på manglende koordinering er når BLD signaliserer at barnevernet ikke har et hovedansvar for barn med omfattende hjelpebehov (asberger, ADHD), samtidig som de tjenestene som dermed må påta seg ansvaret for disse barna ikke blir tilsvarende orientert. NOBO forventer at departementene i slike tilfeller sørger for at lik informasjon sendes ut til de tjenester som berøres.

Produktivitet i barnevernet

NOBO peker på svakheter i barnevernstatistikken. Statistikken gir hovedsakelig øyeblikksbilder. Den viser ikke produktivitet i barnevernet; for eksempel når det gjelder gjennomstrømming. På dette området kan gode situasjonsbeskrivelser supplere statistikk; det vil si analyser av prosesser og prioriteringer som gjøres i barneverntjenesten, for eksempel gjennom sammenlignende studier av ulike barneverntjenester. Det vises til tidligere eksempler på dette (Grønningsæther, Furst og Høverstad).

Det brukes mye tid på saksbehandling og dokumentasjon. NOBO viser til eksempler på programmer som styrker utredningskompetanse i barnevernet og som gir større effektivitet og presisjon i forhold til dokumentasjon. Stavanger har hatt god erfaring med program kalt *Fagtekst*. For øvrig er det stadig flere kommuner som nå arbeider med kvalifisering av sitt personale opp mot Kvello's utredningsmodell. NOBO mener det bør vurderes hvorvidt tilføring av kompetanse og ferdighetstrening på dette bør tas inn i grunnutdanningen.

Om ansvarsfordeling mellom stat og kommune:

NOBO mener at "definisjonsmakten" i altfor stor grad har havnet på det statlige nivået. Makten til å definere behov og hva som er det riktige tiltaket må i større grad overføres tilbake til kommunen. Konflikter mellom stat og kommune handler ikke først og fremst om faglige vurderinger, men om betalingsordninger og uhensiktsmessige styringssignaler. Her ble det vist til nye retningslinjer for fagteam som eksempel.

Samtidig ser NOBO utfordringer ift kommunestruktur. En positiv effekt ved Bufetat er at de minste kommunene har fått faglig støtte og noen å henvende seg til i arbeid med vanskelige saker.

Behov for mer robuste barneverntjenester

En forutsetning for å flytte mer makt til kommunene er at det gjøres noe med kommunestrukturer når det gjelder barnevernet. Mer makt og ansvar vil kreve mer robuste barneverntjenester.

NOBO foreslår at det bør vurderes en minimumsgrense på hvor liten en barneverntjeneste kan være, slik at barnevernstjenestene er robuste nok til å tåle turnover og er kompetente nok til å håndtere tunge saker. NOBO peker på at manglende erfaring med tunge saker kan føre til passivitet og manglende handling når denne type saker plutselig dukker opp. Det ble foreslått en minimumsgrense på 5 årsverk. Dette vil innebære krav til samarbeid mellom kommuner. Samtidig kan en slik ordning være i strid med generalistprinsippet knyttet til kommunene.

NOBO peker på at store avstander mellom kommuner ikke nødvendigvis trenger å være til hinder for samarbeid mellom kommuner. Geografiske avstander kan ha positive sider ved at man unngår personlige relasjoner til familier som trenger hjelp.

I møtet har vi også drøftet mulighetene for krav til kvalitet som alternativ til en minimumsgrense til bemanning. Det vil si en et kvalitetsprinsipp/forsvarlighetskrav som sier noe om hva som er allment akseptert og hva som er god praksis. Dette kan gjøres gjennom å angi en ramme som profesjonene selv kan operasjonalisere og som tilsynsmyndighetene kan etterprøve.

Om betalingsordninger

NOBO mener at betalingsordningene er til hinder for at det mest tjenelige tiltaket settes inn. Når ansvaret for å bestille og betale ligger hos samme instans blir man bedre bestillere, og det øker mulighetene for at det settes inn riktig tiltak ift behov. Samtidig er NOBO oppmerksom på at et kommunalt ansvar for økonomi kan slå uheldig ut for de små kommunene. Kommuner som sjelden opplever tunge saker, kan oppleve finansieringsproblemer når denne type saker plutselig dukker opp. Det bør derfor være et øvre tak for kommunenes betaling for tiltak.

Om Bufetats rolle

En 2. linjetjeneste bør være en spesialisttjeneste. Kommunene må få være bestillere, de som sitter med makten til å definere behov. Bufetat bør dyrke sin rolle som utførere. NOBO mener at Bufetat ikke bør drive med hjemmebaserte tiltak. Dette bør kommunene sørge for selv, eventuelt kjøpe det dersom det er behov for tiltak som krever spesiell kompetanse. Dermed må også økonomien knyttet til dette overføres til kommunene.

Institusjoner er en spesialisttjeneste. NOBO mener det er naturlig at en 2. linjetjeneste har ansvar for dette. NOBO mener også at senter for barn og unge bør forstås som en institusjon i lovens forstand.

Om tiltak i hjemmet i regi av Bufetat

NOBO mener at tiltak i hjemmet er kommunalt ansvar, og flere kommuner arbeider for å utvikle egne kommunale tiltak. NOBO viste til begrenset bruk av tiltak som MST, PMTO og FFT. I følge NOBO skyldes dette at disse tiltakene har snevre bruksområder. MST passer ikke for alle, men er et godt tiltak overfor foreldre som er motiverte og relativt ressurssterke.

Det kan argumenteres for at MST bør være et statlig ansvar dersom MST defineres som behandling. Tiltaket kan for eksempel gå inn under § 4-24.

Om tilsynsførerordningen

NOBO peker på at dagens tilsynsførerordning ikke fungerer. En løsning kan være å pålegge kommunene utvikle rutiner for tilsyn og kontroll, snarere enn at kommunene skal telle antall besøk. NOBO mener videre at tilsyn må profesjonaliseres. Det er viktig å understreke at tilsyn er en kontrollfunksjon, og denne bør ligge hos tilsynsmyndighetene. Tilsynsførere bør ansettes i minst 50% stilling. Det faglige ansvaret for å utvikle systemer og tilsynsmetodikk bør ligge hos Statens Helsetilsyn.

Om fosterhjem

NOBO peker på at kommunenes kostnader til fosterhjem har eksplodert som følge av økt grad av forsterkningstiltak og som følge av at de plasseres i statlige hjem med høy egenandel.

NOBO peker på at mange kommuner rekrutterer fosterhjem selv, men ressursene til dette ligger i Bufetat. NOBO mener at kommuner av en viss størrelse, evt gjennom samarbeid mellom kommuner, selv bør stå for rekruttering av fosterhjem. Et argument for dette er at det

er en fordel med nærhet i rekruttering av fosterhjem. Mange kommuner ønsker å overta dette ansvaret. Samtidig kan det være nødvendig med egne løsninger for de små kommunene.

Det ble vist til gode erfaringer fra bydel Alna, der det er satt ned et eget team som følger opp fosterhjem. Erfaringen tilsier at gode rutiner for oppfølging av fosterhjem gir positive effekter ift rekruttering. Fornøyde fosterhjem fører til rekruttering av flere.

NOBO stiller spørsmål ved om vi har strukket strikken for langt når det gjelder hvor mange barn som skal være i fosterhjem. Noen barn ville fått en bedre oppvekst i institusjon. NOBO mener at utilsiktede flyttinger mellom fosterhjem er ofte kan knyttes til to faktorer:

- 1) plasseringer som er ferskere enn et år, ofte plasseringer som kommunen er uenig i. Barnet er mer krevende enn det fosterforeldrene forventet.
- 2) Hjemmet sprekker på grunn av ungdomsproblematikk.

Kommunale versus statlige fosterhjem

NOBO mener videre at statlige fosterhjem ikke bør defineres som fosterhjem i lovens forstand, men som ”institusjonssatelitter”. Det betyr samtidig at denne type hjem bør være en spesialisttjeneste og bør kobles opp mot institusjoner. Et alternativ er at dette er gratis tilbud som kommuner kan søke, men der behovet utredes og avgjøres av statlige myndigheter.

Om senter for foreldre og barn

NOBO mener det er urimelig at Bufetat har full makt på dette området. NOBO viste til følgende problemområder:

- Det er ikke mulig å bruke plasser på tvers av regioner
- Barn under omsorg som blir foreldre kan ikke plasseres der
- Bufetat har ikke en plikt til å yte bistand

NOBO mener at dette bør forstås som en institusjon i lovens forstand, slik at dette blir en ”rettighet” når tilbudet er nødvendig. NOBO mener også at dette bør være et tiltak med et mer entydig innhold. Utredning bør være en del av tiltaket.

Om flyttinger mellom kommuner for å unnsnippe barnevernet

NOBO mener at flyttinger handler om lovverk. Det skal ikke være lønnsomt for kommuner å la foreldre flytte. NOBO stiller spørsmål om det er mulig å tenke en refusjonsordning i slike tilfeller.

Erfaringer fra Oslo

I Oslo har Barne- og familieetaten (BFE v. Fosterhjemstjenesten) et ansvar for å rekruttere følge opp fosterhjem. Bydelene kan også bestille veiledning til enkelt-fosterhjem fra veiledere knyttet til Fosterhjemstjenesten. BFE gjennomfører PRIDE-kurs og tilbyr opplærte fosterhjem til bydelene som de mener vil kunne dekke bydelens aktuelle behov. De sitter ikke selv med budsjett til dekning av tiltaket, dette er bydelenes betalingsansvar fullt ut. Det er bostedskommunen som godkjenner fosterhjemmet generelt og barneverntjenesten selv som godkjenner for det aktuelle barnet.

Felles rutiner og retningslinjer, for eksempel for godtgjøring av fosterhjem, ivaretas gjennom fellesskriv. Disse er imidlertid ikke mer detaljert enn at det er en del forskjeller mellom bydeler mht nivåer. I tillegg møtes barnevernslederne fra bydelene i styringsmøter fem ganger i året, og det er en del strukturer for samarbeid mellom bydelene. Her har Oslo imidlertid et utviklingspotensial på lik linje med kommunene.

Det er barnevernets erfaring i Oslo at betalingsordningen der fungerer meget bra og at det store flertallet av barnevernsledere ønsker at den opprettholdes. Det anses at det å sitte med budsjettmidlene selv gir både status og opplevelse av ansvar. Dette kan medføre en mer kritisk holdning til de institusjoner som leverer plasseringstiltak og større fokus på hvor mye midler som er nødvendig å sette inn. På den annen side er det viktig å ha for øyet at det store økonomiske ansvaret ikke må medføre et overdrevent hensyn til regnskapstall på bekostning av sterke faglige hensyn.

Om utfordringer med fylkesnemndene

NOBO peker på at køen hos fylkesnemndene er problematisk. Det ble vist til en sak med en voldsutsatt gutt på 4 år som ble plassert i beredskapshjem i mai. Pga utsettelse kommer saken først opp i fylkesnemnda i desember.

NOBO mener at fylkesnemndenes tid i for stor grad belegges med saker hvor barnevernet og de foresatte er uenige om samværsordninger for barn som er plassert. Også på barnevernkantoret stjeler dette temaet oppmerksomheten hos saksbehandlere som burde hatt et større fokus på barnets og fosterforeldrenes situasjon og hjelpebehov. Kontinuerlig usikkerhet omkring kommende samværsordninger er en stor belastning for barn og for fosterforeldre. U hensiktsmessige samværsordninger kan også føre til at fosterhjem sprekker.

NOBO ønsker at samvær får enklere behandling. Det burde være mulig å finne frem til bestemmelser som gir barneverntjenesten større tillit og beslutningsansvar, mens Fylkesnemndene, evt. Fylkesmannen kunne ha ansvar for en type kvalitetskontroll av dette. Det finnes begrensninger ift mulighet for å få tilbakeføringskrav behandlet i Fylkesnemnd og Tingrett. Disse begrensningene bør brukes mer. Det er også mulig å tenke seg at anker på fylkesnemndas beslutninger går direkte til lagmannsretten. Disse spørsmålene bør ses nærmere på i skjæringspunktet mellom hensynet til Juss og barnets behov for samvær/barnets beste.

NOBO mener også det er behov for tilsynskontroll overfor fylkesnemndene for å sikre kvalitet. I dag er det vanskelig å gjøre noe med fylkesnemndsledere som ikke er skikket til jobben.