

Barnevernsinstitusjonsutvalget

Deres ref.:

Vår ref. (saksnr.):  
22/53226

Saksbehandler:  
Reidun Kværnum

Dato: 27.1.2023

## Innspill til problemforståelse

Barne- og familieetaten i Oslo (BFE) viser til tidligere møter og dialog, og takker for muligheten til å komme med våre innspill.

Generelt kjenner BFE seg godt igjen i utvalgets problemforståelse. Vi ser imidlertid at det flere steder er henvist til Bufdir, Bufetat og kommunene uten at det er presisert i hvilken grad problemstillingen er tilsvarende for BFEs institusjoner og for forholdet mellom BFE og Oslos bydeler.

BFEs innspill til problemforståelsen følger under, organisert etter de seks kvalitetsmålene. Vi har kun kommentert de delene av problemforståelsen der vi har innspill i form av supplerende nyansering og/eller innspill til utforming av tiltak. Tekst i kursiv kan leses som våre innspill til utformingen av tiltak.

### Kvalitetsmål 1: Barn og familier skal få hjelp som virker

#### Vet ikke nok om hva som virker

BFE kjenner seg igjen i beskrivelsen under denne overskriften, men det er behov for å nyansere noe. Det er gjort en rekke studier av god praksis i institusjon. FHIs oppsummering av 16 studier<sup>1</sup>, viser at det foreligger mer kunnskap om viktige elementer og påvirkningsfaktorer enn kunnskap om effekt av bestemte tiltak og metoder. I kunnskapsoppsummeringen legges fram en liste av variabler som er assosiert med positive erfaringer og/eller utfall hos barn og unge i omsorgsinstitusjon:

- medbestemmelse og forutsigbarhet (daglig og langsiktig)
- plasseringsstabilitet

<sup>1</sup> Johansen TB, Jardim PSJ, Blaasvær N, Ames H, Munthe-Kaas HM, Tingulstad A, Berg RC. Gode barnevernsinstitusjoner: en systematisk kartleggingsoversikt. Rapport – 2020. Oslo: Folkehelseinstituttet, 2020.

- god sammensetning av beboere
- relasjonsbygging mellom medboere og ansatte
- ansatte har forståelse for ungdommenes bakgrunn og bekymringer
- tilstrekkelig antall ansatte som er kompetente
- 'gode' ansatte som bryr seg og gir god hjelp, er omsorgsfulle, støttende, motiverende, tilgjengelige
- stabile rammer, ingen plasseringsavbrudd, lite utbytting av ansatte og medboere
- ingen mobbing, trakassering, trusler om vold, og bevitnelse av vold, selvskading, overfall

BFE er enig med utvalget i at statistikk og sammenstillinger av data i større grad bør gjøres for hele landet, inkludert Oslo.

### **Barn får feil tiltak**

Det er forskning<sup>2</sup> som viser at det forsøkes for lenge for ofte og med for svake tiltak. BFE mener at det for noen få barn hadde det vært en fordel om de kraftfulle tiltakene som institusjonsplass og spesialiserte hjelpetiltak i hjemmet, kom tidligere i forløpet. En «vente å se» holdning, kan eskalere utfordringene for enkelte barn, der det er grunn til å anta at risikoen for dette er høy. I evalueringen av barnevernsreformen i 2011, ble det anbefalt å vurdere om vridningen mot lettere familiebaserte tiltak hadde gått for langt<sup>3</sup>, men både dreiningen og målet om å redusere institusjonsbruk ble likevel videreført i 2010-2020<sup>4</sup>.

Uansett mener BFE at prinsippet om tidlig innsats i større grad må innebefatte tiltak som er sterke nok. For barn som har vært utsatt for omfattende og grunnleggende omsorgssvikt, vil skadene som er påført ikke la seg reparere kun ved å flytte barnet over i en bedre omsorgssituasjon. En kartlegging av barn og unge i BFEs institusjonstiltak høsten 2021 viste at 23 av 29 barn (80 %) hadde et lavt psykososialt funksjonsnivå<sup>5</sup>. For disse er det avgjørende med mye støtte og tilrettelegging, samt målrettet miljøterapeutisk arbeid for å forbedre funksjonsnivået. Jo tidligere disse barna får spesialisert hjelp, dess større er sannsynligheten for at de kan få en videre positiv utvikling hjemme, eller i en omsorgsbasis utenfor hjemmet.

Utvalgets beskrivelse av valg av type institusjonstiltak til det enkelte barn, omfatter ikke Oslo kommune, der barnevernstjenesten lokalt har beslutningsmyndigheten over hvor barnet skal plasseres. BFE slutter seg likevel til hovedkonklusjonen i dette avsnittet, om mangel på enhetlig praksis i vurderingene.

### **Manglende fokus på barns ressurser**

BFE slutter seg til beskrivelsene under denne overskriften. Dette gjelder både for 1. og 2. linje barnevern.

<sup>2</sup> Nordlandsforskning, Lichtwarck 2015

<sup>3</sup> Backe-Hansen, Elisabeth og Elisiv Bakketeig, Heidi Gautun, Grønningsæter, Arne Backer. 2011. *Institusjonsplassering – siste utvei? Betydningen av barnevernsreformen fra 2004 for institusjonstilbudet*. NOVA-rapport 21/2011, s. 22.

<sup>4</sup> Kjelsås, Iselin, Elisabeth Backe-Hansen, Dag Ellingsen, Maria Køber Guldvik, Øyvind Vennerød og Simen Pedersen. 2020. *Best egnede tiltak når barn skal bo utenfor hjemmet*. Menon Economics. s. 4.

<sup>5</sup> CGAS <50, jf. <https://psyktestbarn.r-bup.no/no/artikler/cgas-childrens-global-assessment-scale>

*Nytt kvalitetssystem for barnevernet (Digi-barnevern) og standardiserte forløp bør legge til rette for at barnets ressurser blir tilstrekkelig vektlagt når tiltak skal vurderes og når mål og planer fastsettes.*

### **Manglende felles faglig praksis**

BFE gjennomførte også en institusjonsgjennomgang i 2019, og funnene var i stor grad sammenfallende med funn i Bufdir sin gjennomgang av statlige og private institusjoner. Manglende sammenheng mellom mål, målsetning og metodikk kan også skyldes at målsetningen for institusjonstilbudet er uklar, jf. første punkt under kvalitetsmål 2. Dette er utgangspunktet for BFEs fag- og kompetansestrategi, hvor målgruppe og målsetning for omsorgsinstitusjonene spisses mer enn i dag. BFE planlegger nå en stor satsing på kompetanseutvikling i institusjonene, hvor det også skal gis grunnopplæring i miljøterapi for å skape en felles faglig plattform for det miljøterapeutiske arbeidet.

*BFE mener det er behov for å inkludere mer kunnskap om institusjon og miljøterapi inn i relevante utdanningsløp i universiteter og høyskoler.*

## **Kvalitetsmål 2: Barn og familier skal møte trygge tjenester**

### **Uklare mål for institusjonstilbudet**

BFE kjenner seg igjen i beskrivelsen under denne overskriften, men vil presisere at årsakene til at opphold i institusjon ofte blir lenger enn planlagt er sammensatte. Mangel på fosterhjem er bare én av årsakene. En annen årsak kan være at planen er urealistisk, og at man i utgangspunktet burde planlagt for et lengre opphold i institusjon, for å kunne jobbe med relasjon og tilknytning over tid. Dette synspunktet gjenspeiles i utvalgets konklusjon.

### **Barn får ikke ro til å skape og opprettholde trygge relasjoner**

Det er, etter BFEs oppfatning, nødvendig å se nærmere på årsakene til at noen barn flyttes mye. Blant mulige årsaker kan være mangelfull informasjon om barnet før plassering, at tiltaket i utgangspunktet ikke er tilstrekkelig robust eller at tidsrammen som legges for institusjonsoppholdet ikke er realistisk sett ut fra barnets behov, jf. forrige punkt.

## **Kvalitetsmål 3: Barn og familier skal bli involvert og ha innflytelse**

### **Barn og foreldre får ikke reell og forsvarlig medvirkning**

BFE slutter seg til problembeskrivelsen. Oslo kommune er i ferd med å ferdigstille en Oslo-standard for samarbeid med barn i barnevernet.

*Det bør innføres systematikk og rutiner for medvirkning, for eksempel gjennom å legge til rette for dette i saksbehandlingssystemene på alle nivå.*

## Kvalitetsmål 4 Barn og familier skal møte tjenester som er samordnet og preget av kontinuitet

### Svikt i overgangene

BFE støtter denne problemforståelsen fullt ut. I tillegg vil vi nevne at også barn som plasseres etter atferdshjemlene kan ha alvorlige tilknytnings- og relasjonsproblematikk. For disse barna kan bestemmelsene om maksimal varighet på oppholdet være begrensende og føre til en ekstra flytting.

*Et mulig tiltak for bedre overganger kan være å innføre en plikt til et forsvarlig ettervern/oppfølging i etterkant av institusjonsopphold som inngår i institusjonstiltaket, gjerne innbakt i prisen, slik at det ikke er økonomiske insentiver for å velge det bort.*

*Når det gjelder saker som fremmes for fylkesnemnda, bør det vurderes om det skal stilles krav om en plan for hva som skal skje etter at behandlingsoppholdet er avsluttet. Altså at fylkesnemnda tar stilling til a) hvorvidt plasseringsgrunnlaget er oppfylt, b) den aktuelle institusjon er faglig og materielt i stand til å utøve god behandling og c) plan for oppfølgende behandling etter institusjonsoppholdet.*

## Kvalitetsmål 5: Barnevernets ressurser skal utnyttes godt

### Institusjonsopphold vurderes for sent

BFE er enig i dette. Se for øvrig merknader til kvalitetsmål 1 under overskriftene om feil tiltak og trygge tjenester.

### Økonomiske hensyn kan overskygge barns behov

BFE støtter problembeskrivelsen. Konklusjonen i kursiv bør, heller enn å vurdere om finansieringsordningen har disse konsekvensene, rettes mot hvordan det kan unngås.

### Ansattes rammevilkår utfordrer kvaliteten i tilbudet

Det er BFE enig i. *Et bidrag kan være større anerkjennelse av institusjon som et virkningsfullt og nyttig tiltak for de barna som trenger institusjonstiltak, ikke bare en siste utvei eller i påvente av et eventuelt fosterhjem.*

### Bufetats institusjoner er ikke robuste nok

Dette gjelder i utgangspunktet for institusjoner uavhengig av eierskap, og dette bør fremkomme i problembeskrivelsen. Heller ikke private institusjoner, som i dag i praksis tar imot de barna med mest omfattende og komplekse behov, har i utgangspunktet tjenester som er robuste nok. Det fører til at de må etablere tiltak på bestilling og/eller forsterke allerede eksisterende tiltak.

### Nasjonal ressursfordeling

Så lenge det mangler kunnskap om hvilke metoder som er mest virkningsfulle, mener BFE at det er en styrke at ulike aktører som Bufetat, BFE og private, prøver ut ulike metoder så lenge dette er tuftet på mål om gjensidig læringsutbytte, dialog og deling av erfaringer og kunnskap. Denne styrken kunne vært utnyttet bedre om;

*Bufdir hadde etablert en felles struktur for systematisk evaluering og erfaringsutveksling mellom de ulike fagmiljøene.*

BFE er enig i at det er et problem at de ulike aktørene i det spesialiserte barnevernet ikke har samme fagsystem.

*Det bør utvikles ett fagsystem, for andre linje barnevern, for alle aktører uavhengig av eierskap. Dette ville også styrke Bufdirs tilgang på konsistent og korrekt informasjon på tvers av eierskap.*

## Kvalitetsmål 6: Barnevernet skal sørge for likeverdige tjenester

### **Manglende mangfoldskompetanse**

BFE støtter problembeskrivelsen. Dette er et område Oslo kommune har høy oppmerksomhet på, og hvor det pågår kontinuerlig arbeid. I 2023 vil BFE få et oppdrag knyttet til både å kartlegge eksisterende praksis og kompetanse, samt foreslå tiltak for både 1. eller 2. linje tjenesten.

### **Stor variasjon i tilgang på forebyggende og alternative tiltak**

Også i Oslo er det store variasjoner i størrelse på barnevernstjenestene. BFE bistår barnevernstjenestene med spesialiserte hjelpetiltak gjennom ulike arenaflexible team rettet mot ungdom med utadrettet problematikk som vold, aggresjon og kriminalitet eller ungdom med psykiske vansker som fører til nedsatt fungering hjemme, på skolen og andre arenaer. BFE har også fått i oppdrag av byrådsavdelingen om å utrede det samlede behovet for hjelpetiltak i Oslo og videreutvikle tilbudet sammen med bydelene.

I oppvekstreformen søkes det å stimulere til forebygging og tidlig innsats, ved å legge mer av finansieringsansvaret og dermed det økonomiske handlingsrommet over på kommunene. I Oslo har bydelene hatt fullt finansieringsansvar for institusjonsplasseringer siden 2003. Det foreligger ikke forskningsbasert kunnskap om hvorvidt dette har ført til at Oslo jobber bedre med forebygging og tidlig innsats enn andre kommuner i landet, og eventuelt om dette har sammenheng med finansieringsmodellen. Effektene av denne Oslo-interne modellen burde interessere nasjonale fagmyndigheter.

### **Tilbudet er ikke fleksibelt og tilgjengelig nok**

BFE kjenner seg godt igjen, spesielt i overskriften, på dette punktet. Antallet barn som trenger institusjonstilbud er lavt, og behovene er sammensatte og forskjellige. Dette gjør det krevende å finne en god balanse mellom fleksibilitet og spesialisert kompetanse. Bufetats rapport Kvalitet i barnevernsinstitusjoner (2010), presenterer kunnskap som underbygger både Bufetats og BFEs differensiering av institusjonstilbudet. Det samme gjør BFEs eget kunnskapsgrunnlag fra 2021. Når Oslo har valgt en annen differensiering enn Bufetat, handler dette blant annet om at ulike demografiske og geografiske forutsetninger påvirker hvordan ulike hensyn veies opp mot hverandre.

BFE er for øvrig enig med utvalget i at det er behov for økt fleksibilitet i institusjonstilbudet, både for å unngå at barn må flytte fordi det avdekkes behov som ikke er kjent ved innflytting og for å

få en bedre kontinuitet i hele barnets forløp. Økonomiske rammebetingelser er av stor betydning for å få dette til.

Vennlig hilsen

Roger Johansen  
avdelingsdirektør

Reidun Kværnum  
prosjektleder