

Utfyllende innspill til institusjonsutvalgets problemforståelse og forslag

Helsetilsynets oversender sine utfyllende innspill til utvalgets problemforståelse.

Utvalgets problemforståelse

Utvalgets problemforståelse er gjenkjennbar og i samsvar med våre tilsynsfunn. Den anerkjenner og får frem systemkompleksiteten, det pekes på øvrige tiltak og tjenester med overlappende ansvar og hvor behovet for samhandling er til stede. Omfanget av problemforståelsen gir et godt overordnet innblikk i utfordringsbildet, og den berører særlig de områdene utvalget skal se på. Vi mener det er nyttig og nødvendig av utvalget å gi utredningen den nødvendige konteksten som institusjonene opererer i. Dette vil sikre et godt breddeblikk og felles utgangspunkt for de videre tiltaksforslagene.

Problemforståelsen favner mye, og dette gir behov for en god avgrensning og konkretisering av forslag til tiltak. Vi mener det vil være hensiktsmessig av utvalget å tydeliggjøre ansvarsdelingen mellom institusjonene og andre instanser/aktører. Herunder behovet for konkrete tiltak for samarbeid og samordning, og konkrete tiltak rettet inn mot institusjonens ansvarsområde og mandat. Kompleksiteten innebærer, slik vi vurderer det, at det ikke vil være tilstrekkelig å fremme tiltak om endring eller forbedringstiltak kun rettet mot institusjonene. For å oppnå ønsket effekt for barna bør det inkludere en helhetlig tilnærming og synliggjøre sammenhengen mellom det som skjer i forkant, underveis og i etterkant av et institusjonsopphold. Dette mener vi vil være utslagsgivende for hvordan institusjonstiltak skal kunne bidra til varige og positive endringer for barna. Et eksempel er når det pekes på forhold og forutsetninger som ligger utenfor ansvaret til institusjonene, men som på samme tid legger føringer for institusjonens tilbud til barn og unge. Dette tydeliggjør behovet for god samordning og samarbeid mellom tjenestene og på tvers av sektorer.

Utvalget har valgt en detaljert beskrivelse av utfordringsbildet. Vi mener det er mye å lære av god praksis. Det kunne være nyttig å støtte seg på forståelser og erfaring av hva som fungerer, hvorfor det fungerer og hvorvidt det er fellestrekk som kan gi en ytterligere forståelsesramme. Våre tilsynsfunn viser at det er mange institusjoner som utfører sitt samfunnsoppdrag bra. Det er mange barn som gir uttrykk for å trives på institusjon. De opplever å kjenne seg trygge, og at de blir møtt og sett av de voksne som jobber der.

I det videre arbeidet, og i tråd med mandatet, ønsker vi at utvalget velger en bred og gjennomgripende tilnærming til hvordan fremtidens institusjonstilbud best kan ivareta barns behov. Vi ønsker også at utvalget benytter muligheten til å tenke nytt og løsrive seg fra den nåværende forståelsen av hva et institusjonstiltak er, når det skal benyttes og hvordan systemet er organisert. Vi ser et behov for å etablere ulike typer institusjonstiltak som ledd i å forhindre at barn utvikler sammensatte og komplekse problemer. Ved at det kan iverksettes tiltak som er omfattende også i en tidligere fase. Vi er klar over viktigheten av mildeste inngrepsprinsipp, samtidig som tidlig innsats i et riktig omfang ville kunne være forebyggende og dermed bidra til å forhindre skjevutvikling.

Helsetilsynets ønsker at barneperspektivet, barnets behov og barnets beste får større plass i det videre arbeidet. Vi ønsker at tiltakene tar utgangspunkt i hvordan det skal fungere best for de barna som er i behov av institusjon som tiltak.

Særlige områder vi ønsker å fremheve for det videre arbeidet

I hovedsak vil vi fremheve følgende områder:

- Hvordan kan barnets beste og barnets behov være fremtredende og førende i forslagene og tiltakene som utvalget utarbeider?
- Hvordan kan fremtidige barnevernsinstitusjoner i større grad tilpasses barnas behov?
- Hvordan kan fremtidens institusjonstilbud innrettes?
- Hva er kjennetegnene på institusjonene som fungerer og hva vil være nyttige læringspunkter å hente fra disse?
- Hvordan sikre en tydelig og forpliktende ansvarsdeling mellom instanser/ tjenester og sektorer?

Hvordan kan barnets beste og barnets behov være fremtredende og førende i forslagene og tiltakene som utvalget utarbeider? Vi mener at det bør etableres en forståelse om at dette handler om å gi barn og unge det de har rett og krav på. Vi ønsker at utvalget tar utgangspunkt i:

- Det er barnets beste som bør være det styrende prinsipp og førende for tiltaksvalg. At både barnet og de som kjenner barnet best blir involvert.
 - Vi mener det vil være nyttig å bruke begrepet barn og unge, og ikke sårbare barn eller barnevernsbarn. Dette handler om barn, og hvordan det skal sikres at barn kan få en trygg, sikker og stabil oppvekst- og omsorgssituasjon.
 - Vern av barnet og deres partsrettigheter må komme tydelig frem i forslagene, ettersom dette er grunnleggende forutsetninger for å ivareta barnets materielle rettigheter.
 - Barns rett til å bli hørt og deres medvirkning kommer tydeligere frem i forslagene. Samarbeid med barnet og foresatte er viktig, blant annet for å fange opp hva barnets behov er. Et godt samarbeid og kartlegging av barnets behov vil i større grad føre til at barnevernstiltak blir mer treffsikre, og vil også i større grad være forebyggende. Kartleggingen i en tidlig fase bør også inkludere familiens behov og forståelse av levekårsutfordringer. Dette vil også kunne føre til færre utilsiktede flyttinger og brudd i relasjoner og omsorgsbaser for barna.
 - Bedre kartlegging av barnets reelle behov, kan gi mer bedret tiltak som iverksettes og at dette tilpasses og utvikles sammen med barnet.
 - En bedre sammenhengende helhetsforståelse for hva barnet og familien er i behov av før, under og etter et institusjonstiltak. Nettverk og oppfølging bør vektas som en viktig faktor for at effekten av tiltaket skal vedvare. Vi mener det handler om en forståelse av at selv om barnet får hjelp med sine behov og sin utvikling, bør det være tilsvarende oppfølging av nettverk og familien for å sette dem i stand til videre ivaretagelse og omsorg.
- **Hvordan kan fremtidige barnevernsinstitusjoner i større grad tilpasse barnas behov?**
Vi ser behovet for at tiltakene som skal foreslås må være mer konkrete og mer spisset inn mot hvordan det fremtidige institusjonstilbudet skal sikre barnets beste. I problemforståelsen beskrives det at barns behov kan overskygges av økonomiske hensyn, og vi mener dette vil være et viktig område å beskrive.

Vi ønsker derfor at utvalget:

- tydeliggjør den samfunnsøkonomiske effekten av at barn får tilpasset og tilrettelagte tiltak i samsvar med sine behov
- vurderer et fleksibelt institusjonstilbud som i større grad tilpasses barna.

- bidrar til å beskrive og foreslå en «ny» forståelse av hva institusjon kan og bør være. Institusjon som tiltak bør ikke bli omtalt eller forstått som et onde, eller siste utvei, men i større grad som et hensiktsmessig tiltaksvalg, rett hjelp til riktig tid.
- beskriver hvordan institusjon også kan være et tiltak som iverksettes på et tidligere tidspunkt og ikke bare et tiltak som gis når barnets utfordringer eskalerer.

- **Hvordan kan fremtidens institusjonstilbud innrettes?**

En bredere tiltaksvifte

Vi ser et behov for en bredere og mer variert tiltaksvifte (eller institusjonstilbud,). Dette vil kunne utfordre dagens forståelse om hva en institusjon skal eller bør være. Vi mener det bør være behovet til barna, og i en del tilfeller også behovet til familien, som er førende for hva som er egnet tilbud. Dette vil kreve et tiltaksapparat som er fleksibelt og evner å omstille seg, også i situasjoner hvor barnets behov endrer seg når de bor på institusjon. Det handler også om lokalisering og plassering av institusjoner. Vi ser et behov for at institusjoner er i nærheten av øvrige offentlige tjenester som kan gjøre hverdagen til barna så vanlig som mulig.

Vi ønsker å fremme viktigheten av stabilitet i omsorgen. Å etterstrebe stabilitet og normalitet for barn bør være et grunnleggende hensyn, uavhengig av behov for institusjonstiltak. Vi ser et behov for at institusjoner også i større grad kan benyttes i alt fra kortvarige opphold til mer langvarige omsorgsbaser/oppveksthjem, både som forebyggende og med mulighet for varig endring.

Blant annet kan eksempler på en tiltaksvifte bestå av:

- Familieavdelinger - hvor det legges til rette for en mer helhetlig forståelse av barnets og familiens behov. Kartlegging av levekår vil være sentralt, og det vil kreve et forpliktende samarbeid på tvers av sektorer som NAV, helse, utdanning og barnevern
- To-base institusjoner eller arenafleksible tiltak som er tilrettelagt og tilpasset barna og deres familier, hvor nettverket kobles på som en viktig ressurs
- Omsorgsbaser/ forsterkede fosterhjem som er i tilknytning til institusjonstiltak, som kan gi tett oppfølging, avlastning og bistand ved behov.
- Stabile oppvekstinstitusjoner for barn som har behov som strekker seg ut over det foreldrehjemmet, fosterforeldre kan tilby.
- Spesialiserte behandlingsinstitusjoner som kan ivareta barn som har utfordringer med rus/ vold etc.
- Omsorgstiltak for barn med særlig sammensatte behov som spiseforstyrrelser, alvorlig selvskading, kronisk suicidale, mm., hvor barna også kan få nødvendig helsehjelp.

Fremme betydning av levekårsutfordringer og et godt minoritetsperspektiv

Levekårsutfordringer kan være en tilleggskomponent som kan hemme foreldre i sin omsorgsutøvelse. Disse utfordringene kan også påvirke oppfølgingen i etterkant når barnet kommer hjem. Hvordan det også iverksettes tiltak rettet mot familie og nettverk for å sette dem i stand til å ta vare på barna etter endt opphold, blir viktig i arbeidet med levekårsutfordringene. Forståelse og tilrettelegging av barnets kulturelle og språklige

bakgrunn er også viktig for institusjonene. Vi mener at institusjonene bør ha en mangfoldig kulturforståelse som vil bidra i bedre tilpasning og tilrettelegging.

Understøtter målgruppedifferensieringen og hjemler for beslutning eller vedtak om institusjonstiltak barnets beste?

Vi viser til det vi tidligere har beskrevet om et mer fleksibelt tiltakstilbud. I dag er det institusjonens målgruppebeskrivelse og målgruppedifferensiering som er avgjørende for hvilke institusjoner som blir tilbudt. Vi ønsker at utvalget gir tydelige anbefalinger om hvilke andre fremgangsmåter eller metoder som bør utvikles eller benyttes for å finne tiltak som er tilpasset barnet. Også om dagens ordning med målgruppedifferensiering i tilstrekkelig grad svarer ut barnas behov.

Dette henger også sammen i hvilken grad dagens hjemler for beslutning eller vedtak om institusjonstiltak er dekkende og til barnets beste. I hvilken grad ivaretar og sikrer hjemlene at barna kan motta tiltak utenfor hjemmet som er tilpasset deres behov?

Hva er kjennetegnene på institusjonene som fungerer og hva vil være nyttige læringspunkter å hente fra disse?

Informasjon fra statsforvalternes årsrapporter for institusjonstilsynet gir en beskrivelse av at det er mange institusjoner som tilrettelegger for å gi god omsorg. Det er mange barn som trives på institusjon. De opplever seg trygge, og at de blir møtt og sett av de voksne som jobber der.

Vi mener at det også vil være nyttig å kartlegge og analysere hvilke faktorer og kriterier som gjør at mange institusjoner lykkes med å gi barna god omsorg. Det er mange barn som opplever institusjonen som trygge, ivaretagende og utviklingsstøttende. Vi mener det også vil være nyttig å få beskrive disse suksessfaktorene eller kriteriene.

- Hvordan sikre en tydelig og forpliktende ansvarsdeling mellom instanser/tjenester og sektorer?

Våre tilsyn erfaringer viser utfordringer knyttet til ansvarsdelingen mellom ulike instanser og aktører. Dette handler også i stor grad om kartlegging av barnets behov i forkant av valg av institusjonstiltak, og institusjonenes mulighet til å ivareta barna hvis nye behov kommer frem etter plassering. Mangelen på tilstrekkelig koordinering og samordning av tjenester og tilbud medfører at barna ikke får den hjelpen de er i behov av. Særlig gjelder dette barn som har behov for tjenester fra spesialisthelsetjenesten. Som tidligere beskrevet vil vi også presisere behovet for å bedre samarbeidet mellom barnevern og NAV, i tillegg til helse- og utdanningssektoren.

Helsetilsynet støtter videre utvalgets problemforståelse i punkt 1.6.7, og at fag- og kompetanseutvikling må samordnes i større grad, enn i dag. Slik vi oppfatter dette handler det også om en mer tydelig differensiering mellom Bufdir sin rolle som fagdirektorat og institusjonseier.

Vi støtter også utvalgets behov for å vurdere effekter av barnevernsreformen, og da med særlig med henblikk på i hvilken grad økonomiske hensyn og finansieringsordninger vil være avgjørende for valg av tiltak eller varighet på institusjonsoppholdet.