

Institusjonsplassering – siste utvei?

Betydningen av barnevernsreformen fra 2004 for institusjonstilbudet

ELISABETH BACKE-HANSEN (RED)

ELISIV BAKKETEIG, HEIDI GAUTUN & ARNE BACKER GRØNNINGSÆTER

RAPPORT

NR 21/11



Fafo

NOVA – NORSK INSTITUTT FOR FORSKNING OM OPPVEKST, VELFERD OG ALDRING

Institusjonsplassering – siste utvei?

Betydningen av barnevernsreformen fra 2004
for institusjonstilbudet

ELISABETH BACKE-HANSEN (RED) (NOVA)

ELISIV BAKKETEIG (NOVA)

HEIDI GAUTUN (FAFO)

ARNE BACKER GRØNNINGSÆTER (FAFO)

Norsk institutt for forskning om
oppvekst, velferd og aldring

NOVA Rapport 21/2011

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) ble opprettet i 1996 og er et statlig forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Instituttet er administrativt underlagt Kunnskapsdepartementet (KD).

Instituttet har som formål å drive forskning og utviklingsarbeid som kan bidra til økt kunnskap om sosiale forhold og endringsprosesser. Instituttet skal fokusere på problemstillinger om livsløp, levekår og livskvalitet, samt velferdssamfunnets tiltak og tjenester.

Instituttet har et særlig ansvar for å

- utføre forskning om sosiale problemer, offentlige tjenester og overføringsordninger
- ivareta og videreutvikle forskning om familie, barn og unge og deres oppvekstvilkår
- ivareta og videreutvikle forskning, forsøks- og utviklingsarbeid med særlig vekt på utsatte grupper og barnevernets temaer, målgrupper og organisering
- ivareta og videreutvikle gerontologisk forskning og forsøksvirksomhet, herunder også gerontologien som tverrfaglig vitenskap

Instituttet skal sammenholde innsikt fra ulike fagområder for å belyse problemene i et helhetlig og tverrfaglig perspektiv.

© Norsk institutt for forskning om oppvekst,
velferd og aldring (NOVA) 2011
NOVA – Norwegian Social Research
ISBN 978-82-7894-400-4
ISSN 0808-5013

Illustrasjonsfoto:	© colourbox.no
Desktop:	Torhild Sager
Trykk:	Allkopi

Henvendelser vedrørende publikasjoner kan rettes til:

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring
Munthesgt. 29 · Postboks 3223 Elisenberg · 0208 Oslo

Telefon: 22 54 12 00
Telefaks: 22 54 12 01
Nettadresse: <http://www.nova.no>

Forord

I begynnelsen av mai 2010 la Barne-, likestillings- og inkluderingsminister Audun Lysbakken fram planer for evaluering av forvaltningsreformen i barnevernet, som trådte i kraft i 2004. Innenfor en ramme på 11,5 millioner kroner skulle det gjennomføres en omfattende forskningsevaluering med sikte på å få en grundig evaluering av om det statlige barnevernet har nådd målene med reformen: et likeverdig barnevern uavhengig av bosted, god faglig og økonomisk styring, styrket samarbeid mellom stat og kommune, god kvalitet og faglig videreutvikling.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) kunngjorde deretter fem deloppdrag knyttet til evalueringen:

- Samhandling og gjensidig påvirkning: Det statlige barnevernet og andre relevante aktører
- Institusjonstilbudet
- Faglig og økonomisk styring
- Oppgave- og finansieringsansvar i statlig barnevern
- Sammenstilling av delrapportene med en samlet analyse

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) og Forskningsstiftelsen Fafo ble tildelt deloppdraget om evaluering av institusjonstilbudet. I denne rapporten presenterer vi resultatene. Evalueringen er gjennomført av Elisabeth Backe-Hansen (NOVA), Elisiv Bakketeig (NOVA), Heidi Gautun (Fafo) og Arne Backer Grønningsæter (Fafo). Elisabeth Backe-Hansen har vært prosjektleder.

Fem ulike datakilder har blitt brukt i evalueringen: En omfattende dokumentanalyse, analyser av barnevernstatistikken, surveyer til fagteamansatte og institusjonsledere, en casestudie og en litteraturstudie. Ansvar for de ulike delene ble fordelt mellom prosjektgruppas medlemmer. Elisiv Bakketeig hadde hovedansvaret for dokumentanalysen, Heidi Gautun hadde hovedansvaret for surveyene, Arne Backer Grønningsæter hadde hoved-

ansvaret for casestudien og Elisabeth Backe-Hansen hadde hovedansvaret for å skrive ut de statistiske analysene, for litteraturstudien og for å skrive sammen den endelige rapporten. Forskergruppa står samlet bak rapportens konklusjoner og anbefalinger.

Det er mange å takke i forbindelse med det som har vært et faglig utfordrende og lærerikt oppdrag:

Camilla (18) og Helena (18) fra BarnevernsProffene og Marit Sanner fra Forandringsfabrikken møtte oss tidlig i prosessen for å bidra med sin innsikt om hva som kjennetegner gode institusjoner.

Ansatte i fagteamene og ledere for barnevernsinstitusjonene har brukt tid på å besvare en survey midt i en ellers travel hverdag. Ansatte ved fagteam og barneverntjenester har delt sine kunnskaper om enkeltsaker med oss så vi også fikk gjennomført en casestudie. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har velvillig skaffet oss en stor mengde dokumenter som skulle inngå i dokumentanalysen. Mangeårig ansatt i fagteam, stipendiat Stine Lehmann og Ole Alvestad, Bokn bufellesskap, Kristian Bredby, Brusetskollen og Bente Moseng, Oslo kommune, har hjulpet oss med kvalitetssikringen av spørreskjemaene. Kirsti Valset, NOVA, og Åsmund Hermansen, Fafo, har bidratt med statistiske analyser. NOVAs bibliotek har bidratt med litteratursøk og framskaffing av relevant litteratur. Og sist, men ikke minst, har Åsmund Hermansen og Kaja Reegård, Fafo, hjulpet oss med den praktiske gjennomføringen av surveyen og casestudien.

En stor takk til alle sammen!

Prosjektet har hatt en referansegruppe med følgende medlemmer i tillegg til forskergruppa:

Sandra Sicilie Rodne Hansen, Landsforeningen for barnevernsbarn

Haakon Seeberg, Organisasjonen for private barneverninstitusjoner (OPB)

Anne-Christine Kjos, Fylkesmannen i Oslo og Akershus

Sigrid Nordstoga, Universitetet i Agder

Eli Ferrari de Carli, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) har vært observatør. *Eirunn Lysø*, BLD, deltok på det siste møtet i referansegruppa i stedet for Eli Ferrari de Carli.

Referansegruppa har hatt i alt tre møter, og vi vil takke dere for gode innspill underveis og for kommentarer til det som etter hvert ble en ganske stor rapport.

Flere andre har også bidratt til kvalitetssikringen av denne rapporten. Internt på NOVA har den blitt lest av forskningsleder Lars B. Kristofersen, som har inngående kjennskap til barnevernstatistikken, professor Sidsel Sverdrup, som er ekspert på evalueringsmetodikk og forsker Charlotte Koren, som har representert NOVAs interne redaksjonsutvalg. I tillegg benyttet vi oss av den store substanskunnskapen til programleder Tine Egelund fra Det nationale videncenter for velfærd, København.

Oslo, oktober 2011

Elisabeth Backe-Hansen, Elisiv Bakketeig,
Heidi Gautun og Arne Backer Grønningsæter

Innhold

Sammendrag	15
1 Innledning	27
1.1 Evalueringen av institusjonstilbudet	27
1.2 To analytiske dimensjoner	28
1.3 To begrepsavklaringer	36
1.4 Problemstillinger for evalueringen av institusjonstilbudet	41
1.5 Rapportens videre oppbygging	45
2 Bakgrunn, iverksetting, og oppfølging av reformen	47
2.1 Innledning.....	47
2.2 Overordnede utviklingstrekk	47
2.3 Tre sentrale utfordringer i hele perioden	50
2.4 Utfordringer da ansvaret for institusjonstilbudet var forankret i det fylkeskommunale barnevernet.....	51
2.5 Hva begrunnet forvaltningsreformen når det gjaldt institusjonene?	54
2.6 Argumenter for overføring av ansvaret til staten	56
2.7 Hva innebar statlig ansvar for barneverninstitusjonene?	57
2.8 Iverksettelse av reformen	58
2.9 Utfordringer knyttet til å nå målsettingene.....	61
2.10 «Program 2010» og kvalitetsutviklingsprogrammet «19-5-1»	66
2.11 Fra fragmentert til byråkratisert?	67
3 Metode og data	69
3.1 Innledning.....	69
3.2 Dokumentanalysen	71
3.3 Analysene av tilgjengelig statistikk, inklusive registerdata	73
3.4 Surveystudiene	75
3.5 Casestudien	85
3.6 Litteraturgjennomgang.....	91
3.7 Ethiske overveielser.....	93
4 Målsettingen om vridning i tiltaksbruken er oppnådd	101
4.1 Innledning.....	101
4.2 Fire typiske eksempler fra casestudien	101
4.3 Forholdet mellom institusjon og fosterhjem.....	103
4.4 Nedbygging av institusjonstilbudet?	107
4.5 Reduksjon i rater i institusjon per barn mellom 0 og 19 år.....	109

4.6 Nedgang i antall oppholdsdager i institusjon.....	110
4.7 Stabilitet og ustabilitet over tid.....	111
4.8 Noen «snapshots» av regionene.....	117
4.9 Avsluttende diskusjon.....	118
5 Økonomiens betydning.....	125
5.1 Innledning.....	125
5.2 Er det et press om å ta økonomiske hensyn i valg av tiltak?.....	126
5.3 Anskaffelser av private institusjonsplasser.....	133
5.4 Synet på offentlige versus private tilbud.....	140
5.5 Hva fremmer og hemmer utnyttelsen av Bufdirs egen institusjonskapasitet?.....	147
5.6 Store variasjoner i utgifter per oppholdsdag.....	154
5.7 «Snapshots» fra regionene.....	160
5.8 Avsluttende diskusjon.....	162
6 Kvaliteten på institusjonstilbudet.....	165
6.1 Innledning.....	165
6.2 Hvordan det statlige barnevernet forstår kvalitet i institusjonene.....	167
6.3 Kvalitet sett med fagteamansattes og institusjonsledernes øyne.....	185
6.4 Kvalitetssikring og kvalitetskontroll.....	199
6.5 Brukermedvirkning.....	202
6.6 Rettssikkerhet.....	204
6.7 Tilsynets betydning for fagteamansatte og institusjonsledere.....	206
6.8 Likeverdighet og differensiering.....	206
6.9 «Snapshots» fra regionene.....	214
6.10 Avsluttende diskusjon.....	216
7 Tall om barn og unge i norske barnevernsinstitusjoner.....	225
7.1 Innledning.....	225
7.2 Noen kjennetegn ved de som bor på institusjon.....	225
7.3 Hvorfor kommer barn og unge på barnevernsinstitusjon?.....	229
7.4 Bufdirs kartlegging fra mars 2011.....	238
7.5 Barn og unge med krav på bistand etter flere lovverk.....	240
7.6 Regionale variasjoner.....	240
7.7 Oppsummering.....	242
8 Studier med og av barn og unge på barnevernsinstitusjon.....	245
8.1 Innledning.....	245
8.2 Når en institusjon skal være et hjem.....	246
8.3 Barne- og ungdomsgruppas betydning både på godt og ondt.....	252
8.4 Identitetskonstruksjoner på barnevernsinstitusjon.....	260
8.5 To brukerundersøkelser.....	265

8.6 Innspill om gode institusjoner	274
8.7 Avslutning.....	280
9 Samarbeid om institusjonsplasseringer	283
9.1 Innledning.....	283
9.2 Utviklingen i arbeidet for å sikre bedre samarbeid på institusjonsfeltet.....	284
9.3 Forhandlinger om institusjonsplassering	302
9.4 Institusjon eller fosterhjem?	307
9.5 Fagteamansattes og institusjonenes oppfatninger av samarbeidet med hverandre	311
9.6 Samarbeid med andre innen det statlige og kommunale barnevernet.....	316
9.7 Samarbeidet med andre instanser	326
9.8 Ettervernet.....	331
9.9 Sammenfattende analyse	332
10 Overordnede analyser.....	335
10.1 Innledning	335
10.2 Kvaliteten på institusjonstilbudet	335
10.3 Økonomisk utvikling knyttet til institusjonstilbud.....	346
10.4 Samhandling knyttet til barn og unge i institusjoner.....	349
10.5 Svar på evalueringens overordnede problemstilling	352
10.6 Konsekvenser av de metodiske tilnæringsmåtene som ble valgt.....	353
10.7 Avslutning	355
11 Anbefalinger	361
11.1 Anbefalinger på grunnlag av evalueringens resultater	361
11.2 Anbefalinger om videre forskning og utviklingsarbeid	368
Summary	371
Referanser	381
Vedlegg 1: Tilrådinger fra personvernombudet for forskning (NSD).....	391
Vedlegg 2: Spørreskjema og guide for casestudiene	401
Tabellvedlegg til kapittel 6 og 7.....	419

Tabell- og figuroversikt:

Tabell 3.1: Svarprosent fra fagteamansatte i hver enkelt region	76
Figur 3.1 Svarfordeling på spørreundersøkelsen og andel fagteamansatte på regionene	77
Tabell 3.2 Andel institusjonsledere som krysset av grunnlag for plasseringer på institusjonen.	84
Tabell 3.3 Andel institusjonsledere som oppga at institusjonen tilbyr følgende:.....	85
Tabell 3.4: Oversikt over de 20 casene	98
Figur 4.1: Barn og unge på institusjon i løpet av året 2000–2009 i forhold til barn og unge i omsorgstiltak. Oslo ikke inkludert.	104
Figur 4.2: Andeler i institusjon, forsterket fosterhjem og andre fosterhjem i løpet av året 2000–2009, som omsorgs- eller hjelpetiltak. Oslo ikke med.....	105
Figur 4.3: Andel på institusjon av det totale antallet i omsorgstiltak i løpet av året 2000–2009 fordelt på region. Prosent.	106
Figur 4.4 Utviklingen i antall godkjente plasser per 31.12 fra 2007–2009, totalt og fordelt på eierform. Oslo ikke med, Trondheim ikke med i 2007.....	107
Tabell 4.1: Fordelingen på plasser mellom regionene per 31.12.2009. Absolutte tall og prosent.	108
Figur 4.5: Barn og unge i barnevernsinstitusjoner per 1000 barn 0–19 år fordelt på region per 31.12, 2004–2010. Rater.....	109
Figur 4.6: Utvikling i antall oppholdsdager 2004–2009, per region. Absolutte tall.	110
Figur 4.7: Antall opphold i institusjon i løpet av året i forhold til antall barn og unge 2004–2009.	112
Figur 4.8 Utviklingen i oppholdsdager i statlige fosterhjem, barneverninstitusjoner og statlige hjelpetiltak fra 2004 til 2010.....	113
Figur 4.9: Utviklingen i antall opphold i henholdsvis statlige fosterhjem, barneverninstitusjoner og statlige hjelpetiltak.	114
Figur 4.10: Gjennomsnittlig lengde på oppholdsdagene i statlige fosterhjem, barnevernsinstitusjon og statlige hjelpetiltak 2005–2010.....	115
Figur 5.1: Opplevelse av sterkt press om å ta økonomiske hensyn	127
Figur 5.2: Grad av enighet om å være sterkt bundet av overordnet myndighet.....	128
Figur 5.3: Jeg opplever stort rom for skjønnsanvendelse.	129
Figur 5.4: Hvor ofte er du uenig når en kommune forslår institusjonsplassering av et barn eller en ungdom?	130
Figur 5.5: Om fagteamene opplever at administreringen ved kjøp av institusjonsplasser er effektiv	137
Figur 5.6: Om fagteamene opplever at innkjøpsordningen skaper ekstra problemer for de fagteamansatte	137

Figur 5.7: Er organiseringen av innkjøp av institusjonsplasser for sentralisert?	138
Tabell 5.1: Betydningen av innkjøpsordningen for skriftlig arbeid for institusjonene og samarbeidet med Bufetat.	139
Figur 5.8: Det er ikke nok plasser	143
Figur 5.9: Plassene er ikke differensierte nok.	143
Figur 5.10: Institusjonene arbeider ikke metodisk godt nok	144
Figur 5.11: Det går ikke an å forutsi behovet for akutt plasser.....	145
Figur 5.12: Grad av enighet om den sentrale føringen om redusert bruk av særlig private, kommersielle institusjoner.....	146
Tabell 5.2: Beleggsprosent per i dag og gjennomsnitt så langt i år, ledere for statlige institusjoner.	148
Figur 5.13: Utvikling i utgifter per oppholdsdag i barneverninstitusjonene.....	154
Figur 5.14: Utviklingen i utgifter per oppholdsdag 2004–2010 for statlige og private institusjoner, region Øst.	155
Figur 5.15: Utviklingen i utgifter per oppholdsdag 2004–2010 for statlige og private institusjoner, region Vest.	156
Figur 5.16: Utviklingen i utgifter per oppholdsdag 2004–2010 for statlige og private institusjoner, region Midt-Norge.....	156
Figur 5.17: Utviklingen i utgifter per oppholdsdag 2004–2010 for statlige og private institusjoner, region Nord.....	157
Figur 5.18: Utviklingen i utgifter per oppholdsdag 2004–2010 for statlige og private institusjoner, region Sør.....	158
Tabell 5.3: Prosentvis forskjell mellom utgifter per oppholdsdag i statlige og private institusjoner 2004–2010.....	158
Tabell 5.4: Lønnskostnader i prosent av driftsutgiftene etter eierskap, 2009. Fordelt på regionene.	159
Figur 6.1: Fagteamansattes vurdering av kvaliteten på institusjonstilbudet i sitt opptaksområde, for ulike målgrupper.....	186
Figur 6.2: Fagteamansattes vurdering av institusjonenes kompetanse i å jobbe med barn og unge med ulike bakgrunnsforhold	189
Tabell 6.1: Institusjonsledernes vurdering av egen kompetanse som god når det gjelder oppfølging av barn og ungdom med følgende bakgrunn	190
Figur 6.3: Andel fagteamansattes og institusjonslederes vurdering av kvaliteten på oppfølgingen på sentrale områder for barna og ungdommene.	192
Tabell 6.2: Andel institusjonsledere som svarer at institusjonene driver med ulike typer systematisk familiearbeid	194
Tabell 6.3: Andel institusjonslederne om rutiner for å følge opp beboernes skolegang	195
Tabell 6.4: Andel institusjonsledere som svarer ja på at deres institusjon har iverksatt kompetansehevede tiltak når det gjelder barn og unge med annen landbakgrunn, unge med rusproblemer eller barn og unge utsatt for vold eller overgrep	198
Tabell 6.5: Fagteamansattes vurdering av institusjonenes oppfølging av det metodiske grunnlaget for arbeidet	200
Tabell 6.6: Fagteamansattes vurdering av ulike konsekvenser av regionenes godkjenning- og kvalitetssikringssystem knyttet til institusjonene.	201

Tabell 6.7: Institusjonsledernes vurdering av ulike konsekvenser av regionenes godkjennings- og kvalitetssikringssystem knyttet til institusjonene, etter eierform. Prosent som sa seg helt og delvis enig.....	202
Tabell 6.8: Rammer for barn og unges innflytelse på institusjonen. Institusjonslederne, prosent.....	203
Tabell 6.9: Andel institusjonsledere som sa seg enige i følgende aktiviteter på institusjonene	204
Tabell 6.10: Andel institusjonsledere som sier seg enig i ulike utsagn om barn og unges rettigheter i institusjon.	205
Figur 6.4: Institusjonsledernes vurdering av i hvor stor grad barna og ungdommene var utredet når de kom på institusjonen i forhold til.....	207
Figur 6.5: Institusjonsledernes vurdering av om man hadde tatt i mot barn eller unge som var for krevende, eller der gruppa var for belastet for vedkommende	210
Tabell 6.11: Fagteamansattes vurdering av om antall institusjonsplasser i deres region er tilstrekkelig når det gjelder.....	211
Tabell 6.12: Typer plasser institusjonene tilbyr i følge institusjonslederne	213
Figur 7.1: Aldersfordeling i barnevernsinstitusjoner 2000–2009, utenom Oslo.	226
Figur 7.2: Barn og unge med annen landbakgrunn på institusjon i løpet av året. Fordeling på ulike land/verdensdeler.....	228
Figur 7.3: Tiltaksgrunnlag uansett tiltak for <u>nye</u> 13–17-åringene i barnevernet hvert år 2002–2010	231
Figur 7.4: De tre viktigste tiltaksgrunnlagene 2002–2010 for aldersgruppene 0–12 og 13–17 år. Nye barn og unge i løpet av året.....	233
Figur 7.5: Andel barn og unge (0–17 år) som var på institusjon i <u>løpet av</u> 2000–2008 basert på forholdene i hjemmet, barnets atferd og ungdommens rusproblemer.....	234
Figur 7.6: Andel barn og unge (0–17 år) som var på institusjon i <u>løpet av</u> 2000–2008 med foreldrenes psykiske problemer, rusproblemer og manglende omsorgsevne som tiltaksgrunnlag.	235
Tabell 7.1: Tiltaksgrunnlag på institusjon i forhold til andel på institusjon, i forsterket fosterhjem eller andre fosterhjem i løpet av 2009.	237
Figur 7.7: Andel med atferdsvansker og rusproblemer i institusjon i løpet av 2004–2009	238
Figur 7.8: Andel opphold i barnevernsinstitusjon fordelt på region 2004–2009 i forhold til det totale antallet opphold.....	241
Figur 7.9: Andeler med atferdsvansker i institusjon fordelt på region i løpet av året 2004–2009.	241
Figur 7.10: Andeler med rusproblemer i institusjon fordelt på region i løpet av året 2004–2009.	242
Figur 9.1: Fagteamansattes vurdering av samarbeidet med institusjonene etter eierskap. .	311
Figur 9.2: Fagteamansattes vurdering av samarbeidet med statlige institusjoner.....	312
Figur 9.3: Fagteamansattes syn på samarbeidet med de ideelle institusjonene.	312
Figur 9.4: Fagteamansattes syn på samarbeidet med de kommersielle institusjonene.	313
Tabell 9.1: De fagteamansattes samarbeid med institusjonene..	314

Tabell 9.2: Sammenlikning mellom institusjonslederens og fagteamansattes svar på spørsmålet om samarbeidsformer. Prosent.	315
Tabell 9.3: Regionale variasjoner i vurdering av om fagteamets samarbeid med regionen om institusjonsplasseringer fungerer svært godt eller nokså godt.....	316
Tabell 9.4: Er barnet/ungdommen tilstrekkelig utredet før kommunen ber om institusjonsplassering? Fagteamansatte, prosent.	322
Figur 9.5: Hva fagteamansatte gjør hvis saken ikke er tilstrekkelig utredet når en kommune søker om institusjonsplass.	324
Figur 9.6: Fagteamansattes vurdering av samarbeidet med fylkesnemndene, regionsnivå.	325
Tabell 9.5.: Hadde du ønsket mer samarbeid med institusjonsplassering med fylkesnemnda?.....	326
Tabell 9.6: Hvem fagteamansatte og institusjonsledere skulle ønsket mer samarbeid med i forbindelse med institusjonsplassering.....	329

Sammendrag

Evaluering av en omfattende forvaltningsreform

I 2004 overtok staten ansvaret for det fylkeskommunale barnevernet. Det ble opprettet en ny etat, Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat)¹, bestående av et sentralt direktorat, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og fem regionkontorer. Reformen hadde ambisiøse målsettinger, og skulle føre til et likeverdig barnevern uavhengig av bosted, god faglig og økonomisk styring, styrket samarbeid mellom stat og kommune, god kvalitet og faglig videreutvikling.

I mai 2010 kunngjorde Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) fem deloppdrag knyttet til en omfattende evaluering av om det statlige barnevernet har nådd målsettingene med reformen. Denne rapporten presenterer resultatene av NOVAs og Forskningsstiftelsen Fafos evaluering av institusjonstilbudet, som var ett av de fem deloppdragene.

Problemstillinger for evalueringen

Evalueringen skulle fremskaffe kunnskap om statens ansvarsovertakelse for institusjonene har sikret et tilstrekkelig differensiert tilbud med høy faglig kvalitet i alle regioner. Dette innebar en evaluering av i hvor stor grad og på hvilke måter forvaltningsreformen har fungert etter hensikten, og hvilken betydning dette har hatt for institusjonstilbudet. Den overordnede problemstillingen skulle belyses gjennom tre innfallsvinkler: kvaliteten på institusjonstilbudet, økonomisk utvikling knyttet til institusjonstilbud og samhandling knyttet til barn og unge i institusjoner. Disse innfallsvinklene var igjen presisert i form av en rekke delproblemstillinger, som vi kommer nærmere tilbake til i presentasjonen av resultatene.

¹ Vi gjør oppmerksom på at bruken av forkortelser når det gjelder Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat), Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD), vil variere i teksten. Der det står departementet eller direktoratet i rapporten, henvises det til BLD og Bufdir.

To analytiske dimensjoner

En viktig målsetting med barnevernsreformen var en vridning eller dreining fra institusjonsplassering til økt bruk av hjelpetiltak og fosterhjem. Begrunnelsen for dette var dels faglig, med henvisning til forskning om mer negative utfall for de som har vært i institusjon. Dels var begrunnelsen økonomisk, ut fra et vedvarende behov for å få kontroll med kostnadsutviklingen. De overordnede, faglige føringene innebærer at barn og unge fortrinnsvis skal plasseres i fosterhjem framfor i institusjon når plassering utenfor hjemmet blir nødvendig. Det pågår derfor en nedbygging av institusjoner.

I løpet av arbeidet med evalueringen utkrystalliserte det seg to analytiske dimensjoner for forståelsen av hvordan tenkningen om institusjonstilbudet har utviklet seg siden 2004. Den første var konsekvenser av at institusjonsplasseringer på ulike måter er blitt sett som siste utvei, eller «last resort» som er den engelskspråklige termen. Strukturelt blir institusjon siste utvei fordi barnevernloven forutsetter at hjelpetiltak skal prøves først. Om barn og unge må plasseres utenfor hjemmet, er fosterhjem det foretrukne alternativet framfor institusjon. Institusjon blir også siste utvei for en del barn og unge fordi de plasseres på institusjon etter at kanskje gjentatte forsøk på fosterhjemsplassing har mislyktes, eller fordi de vurderes som så vanskelige å hjelpe at et fosterhjem ikke ville makte omsorgen for dem. På den andre siden presiseres det også i offentlige dokumenter om forvaltningsreformen at institusjon er et bra tilbud for noen, men uten at det i særlig grad presiseres hvem dette gjelder for. Rapporten fra utvalget som ble oppnevnt av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet for å vurdere kvalitet i institusjonene, uttrykker også et direkte ønske om å omdanne institusjonene slik at de ikke blir siste utvei. Vi vil legge til at en slik målsetting forutsetter en ordentlig økonomisk og innholdsmessig satsing på institusjonene.

Den andre analytiske dimensjonen dreier seg om økonomiens betydning. Som del av evalueringen ble det gjennomført en dokumentanalyse som dekket tidsrommet fra 1995 til 2010, som viser hvordan økonomiske hensyn har blitt vektlagt gjennom hele perioden. Den viser også at disse hensynene har fått større betydning over tid. Ettersom institusjon er et svært kostnadskrevenne tiltak sammenliknet med både fosterhjem og hjelpetiltak i hjemmet, kan det

tenkes at det er i samspillet med behovet for å få kontroll over kostnadsutviklingen at institusjonsplassering posisjoneres som siste utvei.

Svar på evalueringens overordnede problemstilling

Evalueringen skulle framskaffe kunnskap om statens ansvarsovertakelse for institusjonene har ført til et tilstrekkelig differensiert tilbud med høy faglig kvalitet i alle regioner. På grunnlag av evalueringen må konklusjonen for det første bli at det ikke er et tilstrekkelig differensiert institusjonstilbud i alle regioner. For det andre er det vanskelig å konkludere når det gjelder institusjonstilbudets faglige kvalitet fordi resultatene var avhengig av måtene kvaliteten ble operasjonalisert på, og fordi henholdsvis fagteamansatte og institusjonsledere ga ulike svar som dels er vanskelige å forklare.

Kvaliteten på institusjonstilbudet

Fire problemstillinger skulle besvares når det gjaldt kvaliteten på institusjonstilbudet, for det første om *utviklingen av institusjonene gjenspeiler målene for det statlige barnevernets virksomhet*. Her var konklusjonene følgende:

- *Målet om tiltaksvidning, det vil si redusert bruk av institusjoner, er nådd.* Det har vært en nedgang i bruken av institusjoner målt ved antall i institusjon på slutten av året, ved rater i institusjon per 1.000 barn og unge mellom 0 og 19 år, og særlig målt ved antall oppholdsdager i institusjon. Det har samtidig vært en stor økning i bruken av fosterhjem.
- *Det har samtidig vært høy grad av stabilitet på andre indikatorer.* På den andre siden har andelen i institusjon i forhold til i fosterhjem holdt seg konstant på hele 2000-tallet. I samme periode har antallet i institusjon i løpet av året ligget på rundt 2.000. Det er likeledes høy grad av stabilitet i aldersfordelingen over tid, med størsteparten mellom 13 -17 år, dog med en nedgang i antallet mellom 9 og 12 år fra 2009 til 2010.
- *Det ser ut til å være færre regionale variasjoner nå enn tidligere.* Noe av det samme som kjennetegnet regionene før reformen trådte i kraft, har vedvart også etterpå. For eksempel brukte både region Øst og region Vest institusjon mer enn de andre regionene i forkant, og gjør det fortsatt. Region Nord, som hadde høyest rate institusjonsplasserte per 1.000 barn og unge mellom 0 og 19 år i 2004, hadde nærmest halvert forbruket i 2010. Forskjellen mellom regionene har imidlertid blitt mindre over tid.

Samtidig har for eksempel region Sør relativt høy andel unge i institusjon med atferds- og rusproblemer som tiltaksgrunnlag, i motsetning til region Midt-Norge.

- *Det har skjedd en økning av andelen på institusjon med atferdsvansker og rusmisbruk som tiltaksgrunnlag.* I løpet av 2009 var vel to tredjedeler av de med egen atferd som tiltaksgrunnlag i institusjon, mens dette gjaldt nærmere 90 prosent av dem som hadde rusmisbruk som tiltaksgrunnlag. Samlet utgjorde disse vel halvparten av alle som var på institusjon i løpet av året. Det er imidlertid også behov for mer kunnskap om de som ikke er på institusjon på grunn av egen atferd eller rusmisbruk.
- *Ustabilitet særlig for unge i statlige omsorgstiltak.* I løpet av 2010 var antall opphold i institusjon 1,7 ganger så høyt som antall barn og unge som ble institusjonsplassert i løpet av året. Dette gjennomsnittstallet skjuler med all sannsynlighet store variasjoner når det gjelder antall flyttinger. Selv om forholdstallet gikk noe ned fra 2009 til 2010, er det all grunn til å se nærmere på flyttemønstrene i barnevernets omsorgstiltak. Dette gjelder ikke bare flytting fra hjem til institusjon, men mellom beredskapshjem, fosterhjem og institusjon.

For det andre skulle evalueringen vurdere om *innføringen av godkjenningsordningen og felles kvalitetskrav har ført til bedret kvalitet og et mer likeverdig institusjonstilbud.*

- *Det er gjennomført et omfattende og viktig arbeid med å utvikle nødvendige rutiner og retningslinjer.* Dette har sannsynligvis ført til et mer likeverdig tilbud.
- *Synet på kvaliteten på dagens institusjonstilbud varierer.* Det er vanskeligere å vurdere om godkjenningsordningen mv. har ført til bedret kvalitet på institusjonstilbudet. Dette skyldes at fagteamansatte og institusjonsledere hadde til dels svært ulike syn på ulike kvalitetsindikatorer som ble benyttet.

For det tredje skulle evalueringen vurdere om *barn med plasseringstiltak har et like godt tilgjengelig og faglig tilbud i alle regioner.*

- *Barn med plasseringstiltak har ikke et like godt tilgjengelig og faglig tilbud i alle regioner.* Det var stor enighet mellom fagteamansatte om at det mangler

institusjonstilbud til en rekke nærmere definerte målgrupper. Det mangler også tenkning om tilbud til barn og unge med innvandrerbakgrunn², barn og unge med funksjonsnedsettelse og lesbiske og homofile unge.

Avslutningsvis skulle evalueringen vurdere om *institusjonstilbudet er tilstrekkelig differensiert*.

- *Institusjonstilbudet kan ikke sies å være tilstrekkelig differensiert per i dag.* Analysene tyder på en økende, systematisert tilnærming i arbeidet med et mer differensiert institusjonslandskap, særlig i kjølvannet av rapporten om kvalitet i barnevernsinstitusjoner som ble utformet i 2010 av en arbeidsgruppe som var nedsatt av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.
- Det er imidlertid mange måter å differensiere institusjonstilbudet på, og det synes ikke som om de forsøkene som så langt er gjort, er tilstrekkelige. Videre vil noen falle utenfor kategoriene uansett hvordan det differensieres. Dessuten kan det virke som om omfanget av unge med atferds- og rusproblemer i institusjon ikke er tatt tilstrekkelig høyde for. Spørsmålet er om man parallelt med tenkning om differensiering også skal videreutvikle fleksible løsninger, for eksempel i form av tobaseløsninger. Dessuten er det viktig å avklare nærmere hvilke barn og unge institusjon er bra for.

Økonomisk utvikling knyttet til institusjonstilbud

Det andre området som skulle evalueres, var den økonomiske utviklingen knyttet til institusjonstilbudet. Her var igjen fire spørsmål konkretisert, for det første *i hvilken grad kapasiteten utnyttes i de statlige institusjonene*.

- Ut fra svarene institusjonslederne ga, virker det som om *de fleste lå rimelig godt an i forhold til Bufdirs måltall om beleggsprosent for 2011*. Det er derfor vanskelig å konkludere med at det skjer en vesentlig underutnyttelse av kapasiteten i de statlige institusjonene.
- Samtidig rapporterte institusjonslederne *flere eksempler på utilsiktede forløp av plasseringer*. Barn og unge kunne feilplasseres fordi de selv hadde flere problemer enn de andre på institusjonen, eller fordi de andre var mer problembelastet. Lederne hadde også relativt ofte opplevd at opphold

² Urfolk og nasjonale minoriteter er ikke med her

varte lenger enn planlagt. Dette er indikasjoner på at matchen mellom behov og tilbud ikke alltid er like god.

For det andre skulle *økonomiens betydning for valg av tiltak* evalueres.

- *Svaret på dette spørsmålet avhenger av datakilde.* Dokumentanalysen viste at økonomien har stor betydning for valg av institusjon som tiltak, og har fått økt betydning over tid. Surveystudien viste at fagteamansatte opplevde at økonomiske rammebetingelser til dels påvirket dem sterkt. Casestudien indikerte på sin side at selv om det generelt foreligger et krav om å ta hensyn til eksisterende, økonomiske rammer, kan man godt få gjennom tiltak i enkeltsaker ut fra faglige hensyn.

Det tredje spørsmålet gjaldt *valg av offentlig versus privat tilbud*.

- *Casestudien* indikerte at gjeldende prosedyrer om å prioritere statlige institusjonstilbud og dernest private institusjoner som det er inngått avtale med, stort sett følges.

Avslutningsvis skulle evalueringen undersøke *forskjeller mellom offentlige og private tilbud mht. pris og kvalitet*.

- Tilgjengelig statistikk viser forskjeller mht. pris på den måten at *både ideelle og kommersielle institusjoner har hatt lavere oppholdsutgifter per dag enn de statlige* helt siden 2004. Dette er imidlertid gjennomsnittstall, og sier ingenting om variasjonene innen gruppen med ulik eierform. Det pågår dessuten et utredningsarbeid for tiden med sikte på å se nærmere på måten disse utgiftene beregnes på.
- Svarene fra fagteamansatte kan indikere at *det er relativt små forskjeller mellom offentlige og private institusjoner når det gjelder kvalitet*. Det kan imidlertid også virke som om særlig de private institusjonene har tilbud til unge voksne i alderen 19 - 22 år.

Samhandling knyttet til barn og unge i institusjoner

Også på dette området var det fire spørsmål som skulle undersøkes nærmere, hvorav svarene på to oppsummeres her. Det første var *hvordan dialogen foregår og hva som vektlegges ved valg av plasseringssted*.

- *Det er rom for forhandlinger om institusjonsplasseringer mellom fagteamansatte og ansatte i det kommunale barnevernet. Det må finnes en løsning når en kommune ber om institusjonsplass, og casestudien viste at begge parter gjorde en innsats for å få dette til. Fagteamansatte kunne være enige eller uenige med kommunen når institusjonsplassering ble foreslått, og kunne i større eller mindre grad prøve å overtale kommunen til å velge et annet tiltak. Men fagteamansatte kunne også foreslå institusjon i stedet for fosterhjem.*
- *Casestudien indikerer at det varierte i hvor stor grad fagteamansatte kjente saken, og de var avhengige av å få informasjon fra kommunen. Unntaksvis kunne fagteamansatte kjenne saken fordi de bisto kommunene i utredningsarbeidet.*
- *Det er en tvetydighet i systemet som i seg selv kan skape konflikter, ettersom det er kommunen som foreslår institusjon, mens fagteamet skal foreslå hvilken institusjon som er aktuell. Det er en ulempe hvis dette, som er strukturelle problemer, individualiseres og fører til at konflikter i stedet defineres som personkonflikter.*
- *Casestudien indikerer at det i stor grad var slik at barnets eller ungdommens behov sto i sentrum når plasseringssted skulle velges i enkeltsaker. Det kunne for eksempel argumenteres ut fra behov for kontinuitet i skolegangen, ut fra behov for å unngå flere nederlag i fosterhjem, eller ut fra at et ledig institusjonstilbud ikke egnet seg.*

For det andre skulle evalueringen diskutere *samarbeid med egen etat og andre instanser om institusjonsplasseringer.*

- *Både fagteamansatte og institusjonsledere var mest opptatt av mer samarbeid innen egen etat. Det var også stor grad av enighet mellom disse informantgruppene når det gjaldt hvordan foretrukne samarbeidspartnere var rangert.*
- *Samarbeidet med Psykisk helsevern for barn og unge var sterkt etterspurt, men ble også opplevd som mest problematisk. Casestudien viste at det skjedde samarbeid i flere tilfeller, men primært med hjelp til diagnostisering. Det var langt vanskeligere å få hjelp med behandling for barn og unge.*

Anbefalinger

Forskergruppa fra NOVA og Fafø har følgende anbefalinger på grunnlag av evalueringens resultater:

- *Målsettingen om tiltaksvidning er nådd, og hva så?* Vår anbefaling er at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet i samarbeid med Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet nå bør vurdere om tiltaksvidningen har gått for langt. Det er ustabilitet i omsorgsplasseringene både i institusjoner og i fosterhjem. En videre vridning bort fra institusjon vil sannsynligvis føre til at flere barn og unge som er svært vanskelig å hjelpe, kommer i fosterhjem, med en derav åpenbar risiko for flere utilsiktede flyttinger fra fosterhjem. Vi etterlyser derfor en samlet diskusjon av barnevernets omsorgstilbud, der det også tas stilling til hva fosterhjemstilbudet skal utvikles til. Dersom institusjon derimot skal være et *ønsket* tiltak for dem som trenger det, er det også nødvendig å satse på gode institusjonstilbud.
- *Målsettingen om et likeverdig tilbud ser delvis ut til å være nådd* gjennom systematisk arbeid med forskrifter og retningslinjer for kvalitet og internkontroll, tilsyn mv. Vi anbefaler nærmere undersøkelser av hvordan retningslinjene virker i praksis, og om det er systematiske forskjeller mellom institusjonene på dette punktet.
- *Målsettingen om differensiering av tilbudet ser ikke ut til å være nådd.* En målsetting om differensiering kan operasjonaliseres på ulike måter, noe som også har vært et prioritert område i Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets arbeid med kvalitet i institusjonene i 2010 og 2011. Vår anbefaling er at dette arbeidet fortsetter. Etter vårt syn trengs det imidlertid en langt mer omfattende diskusjon av hva en differensiering skal innebære, og hvordan et tilstrekkelig differensiert tilbud kan organiseres når mange ulike hensyn, for eksempel til geografi, skal ivaretas.
- *Det har vært vanskelig å besvare spørsmålet om kvaliteten på institusjonene er god nok.* Hva som er god nok kvalitet var ikke operasjonalisert tilstrekkelig i utgangspunktet, og evalueringen ga en del motstridende resultater. Dette er i seg selv et viktig grunnlag å bygge videre på. Vi vil imidlertid løfte fram to områder som etter vårt syn er viktige å prioritere framover. Det ene er hvordan barn og unge involveres i sin egen situasjon når de er på institusjon, langt ut over det som kommer fram gjennom brukerundersøkelser. Det andre er systematisk innsats når det gjelder at barn og unge skal føle seg trygge og at rettighetene deres respekteres når de er i

institusjon. Denne problemstillingen favner også langt videre enn spørsmålet om forskriftsmessig bruk av tvang, protokollering osv.

- *Det er ikke tvil om at de økonomiske rammene for institusjonstilbudet har stor betydning.* Vi vil anbefale at det tas utgangspunkt i hvor mange som trenger institusjonsplass i løpet av året, og utarbeides analyser av hvor mye det vil koste å opprettholde et godt institusjonstilbud til for eksempel 2.000 barn og unge. Deretter er det et spørsmål om prioritering, av en gruppe som fortjener et best mulig tilbud der blant annet lovens krav om kontinuitet og stabilitet i omsorgen oppfylles. Slike analyser kan godt ses i sammenheng med foreliggende analyser av langsiktige kostnader når barn og unge faller utenfor.
- *Samhandlingen om institusjonsplasseringer mellom det statlige og kommunale barnevernet, og mellom barnevernet og andre instanser, kan bli bedre.* Vi anbefaler for det første en systematisk dialog mellom det statlige og det kommunale barnevernet om hvordan institusjonsplasseringer kan bli et godt tilbud for barn og unge, med sikte på at det statlige barnevernet blir en enda bedre ressurs for kommunene. Ettersom samarbeidet med Psykisk helsevern for barn og unge framtrer som spesielt problematisk også i vår evaluering, anbefaler vi videre at det diskuteres om barneverntjenesten overtar noen av funksjonene til Psykisk helsevern med sikte på å gi et godt behandlingstilbud til barn og unge i institusjon.
- *Noen grupper med barn og unge har blitt oversett så langt, og bør bli synliggjort i planleggingen av institusjonstilbudet.* Det gjelder for det første barn og unge med annen landbakgrunn, selv om disse utgjør en overraskende stor andel av de som er i institusjon i løpet av et år. For det andre er det behov for å fokusere mer på barn og unge med funksjonsnedsettelse som er i institusjon, selv om det kanskje ikke er så mange av dem. For det tredje foreligger det ingen kunnskap om unge med annen seksuell orientering i norske barnevernsinstitusjoner. Vi anbefaler at det igangsettes utviklingsarbeid i forhold til alle disse tre gruppene.
- *Barn og unges behov for stabilitet og kontinuitet ivaretas ikke godt nok.* Vår anbefaling er at konkretiseringer av bestemmelsen i barnevernslovens § 4-1 om barnets beste får en tydeligere plass i planleggingen av institusjonstilbudet framover. For eksempel kan det tas utgangspunkt i at barn og unge ikke skal flytte unødige og ikke uten god forberedelse. For det andre kan det tas utgangspunkt i et livsløpsperspektiv i planleggingen for

barn og unge som plasseres utenfor hjemmet. Dette innebærer blant annet å velge tiltak ut fra den enkeltes omsorgs- og tiltakshistorie, og ikke bare fordi tiltaket tilfeldigvis er tilgjengelig. Det er viktig å unngå at systemet i seg selv fører til økt ustabilitet. For det tredje er det viktig å vektlegge institusjonenes funksjon som et hjem for barna og ungdommene som bor der, enda mer enn det som skjer i dag. Dette har blant annet sammenheng med ledelse av institusjonene og hvordan arbeidstiden til de ansatte organiseres.

Videre er det forskergruppas vurdering at det er et stort behov for videre forsknings- og utviklingsarbeid innenfor institusjonssektoren, særlig hvis det skal være mulig å realisere den faglige føringen om institusjoner som et bra tilbud for noen barn og unge.

- *Vi anbefaler at det opprettes et «Center of excellence» for institusjonene, som kan bidra til videre utvikling av forskningsbasert kunnskap og samle «best practice»-eksempler. Et slikt senter kan gjerne bygge på erfaringene fra et tilsvarende senter som ble opprettet i Skottland i 2008.*
- *Det er behov for å gjennomføre både kvalitative og kvantitative studier av innholdet i institusjonstilbudet, som ikke var fokus i denne evalueringen. Større kartleggingsundersøkelser vil gjøre det mulig å sammenlikne institusjonstilbudet i ulike deler av landet, på tvers av eierform og organisering, og vurdere tilbudet som helhet. En slik studie er gjennomført i Storbritannia. Kvalitative studier vil gjøre det mulig å se nærmere på suksesskriterier for vellykkede institusjonsplasseringer, for eksempel etter mønster av tilsvarende studier i Danmark.*
- *Det er behov for mer forskningsbasert kunnskap om helheten i barnevernets omsorgstiltak, der de ulike tiltakene ses under ett. En viktig målsetting med slik forskning vil være at det blir mulig å identifisere hvor i barn og unges karrierer i regi av barnevernet at sannsynligheten for eskalerende ustabilitet øker, og omvendt hva som kjennetegner stabile karrierer. Her kan man for eksempel gjennomgå et representativt utvalg med saker fra regionene i detalj. Eksisterende statistikk er ikke god nok til dette formålet.*
- *Det er behov for mer forskningsbasert kunnskap om juridiske og rettsikkerhetsmessige aspekter ved institusjonstilbudet. Slik forskning kan for*

eksempel få fram hvordan barn og unges rettssikkerhet ivaretas i institusjonene i det daglige, og hvorvidt og på hvilke måter det skjer rettighetsbrudd innenfor rammene av gjeldende regelverk. Slik forskning vil også kunne avdekke i hva slags situasjoner eventuelle rettighetsbrudd oppstår, og hvilke prosesser i samhandlingen mellom beboere og ansatte som er virksomme. Slik forskning kan gjennomføres både fra et brukerperspektiv og fra et rettssikkerhetsperspektiv.

Faglig og samfunnsmessig betydning av evalueringen

Evalueringen av institusjonstilbudet har samlet omfattende kunnskap om utviklingen av dette omsorgstilbudet etter at forvaltningsreformen i barnevernet trådte i kraft for snart åtte år siden. Så vidt vi vet, er dette den mest omfattende, nasjonale evalueringen som har vært gjennomført av institusjonstilbudet i nyere tid. Resultatene kan derfor danne grunnlag for en rekke forsknings- og utviklingsprosjekter framover. Noen forslag er tatt inn i anbefalingene, og flere ideer er presentert underveis i rapporten.

Evalueringen har vist at det var mulig å få til en villet utvikling av sammensetningen av det statlige barnevernets omsorgstilbud i tiden etter 2004. En sentral målsetting med reformen, som var en vridning bort fra bruk av institusjon, har blitt oppnådd. Det har også skjedd en ganske markant økning i antall fosterhjems plasseringer i løpet av disse årene, og særlig i forsterkede fosterhjem. Imidlertid var det ikke klart definert i utgangspunktet hva som var en ønsket reduksjon i institusjonsbruken, og etter vårt syn er det nå grunn til å reise spørsmål om reduksjonen av institusjonsbruken nå er tilstrekkelig. Evalueringen har derfor også vist at det kan være behov for å revurdere målsettingen om tiltaks vridning, blant annet gjennom å se barnevernets omsorgstiltak som en helhet.

Avslutningsvis kan evalueringen etter vårt syn bidra til en offentlig debatt om hva framtidens institusjonstilbud skal inneholde. Utgangspunktet bør her være behovet for en ordentlig faglig og økonomisk satsing på å utvikle et godt tilbud til de barna og ungdommene som har institusjon som sitt hjem i kortere eller lengre tid.

1 Innledning

1.1 Evalueringen av institusjonstilbudet

I denne rapporten presenteres resultatene fra NOVA og Fafos evaluering av institusjonstilbudet, et deloppdrag i evalueringen av forvaltningsreformen av 2004. Den overordnede målsettingen departementet formulerte for deloppdraget var å vurdere om det eksisterende institusjonstilbudet er godt nok til å ivareta barns behov. Denne ble så presisert til å være at evalueringen skulle *framskaffe kunnskap om statens ansvarsovertakelse for institusjonene har sikret et tilstrekkelig differensiert tilbud med høy faglig kvalitet i alle regioner*. I dette ligger at vi skulle evaluere i hvor stor grad og på hvilke måter forvaltningsreformen har fungert etter hensikten og hvilken betydning dette har hatt for institusjonstilbudet, ikke kvaliteten på institusjonstilbudet som sådan.

Det har snart gått åtte år siden forvaltningsreformen ble iverksatt. Det sier seg selv at mye har skjedd i løpet av disse årene. Ikke minst har det skjedd en rekke forandringer i Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og den underliggende etaten som ble etablert som konsekvens av reformen, men som også har utviklet seg på egne premisser etter dette. Det kan derfor være vanskelig å skille ut hva ved de utviklingstrekkene vi har sett som direkte skyldes reformen, og hva som skyldes andre parallelle prosesser, for eksempel implementering av Barnekonvensjonen, eller andre interne prosesser i BLD, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og i Barne-, ungdoms- og familieetaten for øvrig. Dette har gjort evalueringen både utfordrende og forskningsmessig spennende, men gjør det samtidig vanskeligere å besvare problemstillingen presist enn det ville vært hvis evalueringen hadde startet samtidig med reformen eller bare et par år etter reformen.

I løpet av arbeidet med evalueringen har det utkrySTALLISERT seg to analytiske dimensjoner for forståelsen av hvordan tenkningen om institusjonstilbudet har utviklet seg siden 2004, som det også er viktig å se i sammenheng med hverandre. Den første er konsekvenser av at institusjonsplassering på ulike måter har blitt sett som siste utvei (eller «last resort» som er den engelskspråklige termen), selv om det også poengteres i flere sammenhenger

at institusjon er det beste tiltaket for noen. Den andre er konsekvenser av at økonomiske hensyn ser ut til å ha fått en dominerende plass i tenkningen om bruk av institusjoner, noe som har ført til at faglige hensyn har kommet mer i bakgrunnen. Samtidig er det grunn til å understreke at det også ligger faglige føringer til grunn for målsettingen om vridning av tiltak fra institusjon til hjembaserte tjenester og fosterhjem. Disse to dimensjonene utdypes nærmere i innledningens punkt 1.2.

En sentral målsetting med forvaltningsreformen var å bedre *kvaliteten* på institusjonstibudet, blant annet gjennom fastsetting av godkjenningsordninger, kvalitetsforskrift, utvikling av tilsynsfunksjonen med videre. Også bedret *samhandling* var en viktig målsetting med reformen. Disse målsettingene henger sammen i den forstand at bedret kvalitet kan få betydning for at institusjon i større grad oppfattes som et godt tilbud. Bedret kvalitet kan imidlertid også bidra til at kostnadene ved tiltaket øker, noe dokumentanalysen i kapittel 2 viser. Bedret samhandling er på sin side en viktig forutsetning for utviklingen av kvalitativt gode tiltak. I det følgende vil vi imidlertid fokusere på bakgrunnen for valget av de to analytiske dimensjonene. Kvalitet og samhandling behandles utførlig henholdsvis i rapportens kapittel 6 og 9, og vi understreker viktigheten av å se resultatene av evalueringens ulike delprosjekter i sammenheng.

I del 1.3 avklarer vi to sentrale begreper for evalueringen. Det første er målgruppene for tiltakene, nemlig barn og unge, og vi argumenterer for at vi må bruke begge deler, ikke bare «barn». Det andre er hva en barnevernsinstitusjon er. I del 1.4 utdyper vi så problemstillingene for evalueringen, og i del 1.5 gjennomgår vi innholdet i rapporten.

1.2 To analytiske dimensjoner

1.2.1 INSTITUSJONSPLASSERING SOM SISTE UTVEI?

En viktig målsetting med barnevernsreformen var en vridning eller dreining fra institusjonsplassering til økt bruk av hjelpetiltak og fosterhjem. Begrunnelsen for dette var dels faglig, med henvisning til at det går dårligere med mange barn og unge som har vært på institusjon. Dels var begrunnelsen økonomisk, ut fra et behov for å få kontroll med kostnadsutviklingen. En av de viktigste

målsettingene med reformen var nettopp å sikre en bedre faglig og økonomisk styring av barnevernet³. Som det framgår av oppdragsbeskrivelsen for evalueringen av institusjonstilbudet, innebærer de overordnede, faglige føringene som er gitt at barn fortrinnsvis skal plasseres i fosterhjem fremfor i institusjoner. Det pågår derfor en nedbygging av institusjoner.

Slik det framgår av de årlige tildelingsbrevene fra BLD til Bufdir og de årlige disponeringsbrevene fra direktoratet til regionene, har målsettingen om vridning i tiltaksbruken vært sentral i hele perioden fra 2004. Som det framgår av den historiske analysen i kapittel 2, viderefører dessuten forvaltningsreformen her målsettinger som også var til stede før reformen trådte i kraft. Denne vridningen av tiltaksbruken er en av flere faktorer som kan underbygge en oppfatning av institusjon som siste utvei. At dette er en oppfatning, framgår av rapporten fra arbeidsgruppen som har sett på kvalitet i barneverninstitusjoner: *«Arbeidsgruppen mener en slik inndeling som nevnt vil bidra til økt spesialisering og kvalitet i barneverninstitusjoner og dermed også bidra til forandring av institusjonenes status fra 'last resort' til gode og anerkjente tiltak for de aktuelle målgruppen»* (Bufdir 2010: Kvalitet i barneverninstitusjoner, s. 38). Dette indikerer at direktoratet arbeider for en større anerkjennelse av institusjon som tilbud for de barna og ungdommene institusjon anses å være det beste tilbudet for. Dette mener vi er viktig. Samtidig reflekterer utsagnet en bevissthet om at det har hersket en oppfatning av institusjon som siste utvei. Barnevernpanelet⁴ konkluderer tilsvarende at *«Målet om å øke bruken av fosterhjem har likevel, etter barnevernpanelets vurdering, ført til en uønsket nedvurdering av den betydningen et institusjonsopphold kan ha for mange barn og unge»* (s. 48).

Dette er i tråd med oppfatninger i internasjonal litteratur på feltet, hvor kombinasjonen av økonomiske og faglige argumenter viser seg å være vanlig i flere land. I sin fokusgruppeundersøkelse av beslutningsprosesser blant svenske sosialarbeidere i forbindelse med institusjonsplassering av ungdom, fant Forkby og Höjer (2011) at institusjonsplasseringer ble vurdert som risikable. Dette skyldtes blant annet usikkerhet på tre sentrale områder:

³ Jf. blant annet konkurransegrunnlaget for evalueringen av institusjonstilbudet, s. 1

⁴ Barnevernpanelet 2011: Barnevernpanelets rapport. Tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Barnevern/2011/barnevernpanelets_rapport.pdf

ideologi, resultater og økonomi. Institusjonsplassering strider mot ideologien om å foretrekke hjelpetiltak. Dessuten henviste informantene til at forskning viser av institusjonsplassering ikke er positivt. Og institusjonsplassering er et svært dyrt alternativ selv om dette ikke burde påvirke beslutningen om en plassering. I en nylig utkommet antologi om utfordringer knyttet til britisk institusjonspraksis, påpeker Kendrick (2008) tilsvarende at britiske policy-debatter om barnevernsinstitusjoner i stor grad preges av budskap om at familien er viktigst, at fosterhjem er å foretrekke framfor institusjon, de høye kostnadene forbundet med institusjonene, og argumenter for å redusere bruken av dette tiltaket.

I innledningen til en amerikansk litteraturoversikt over behandlingsmodeller i barnevernsinstitusjoner, påpeker James (2011) mer generelt at slike plasseringer teoretisk anses som siste utvei, særlig etter at alternative behandlingsmetoder har blitt utviklet de siste årene. Dette har mange årsaker, blant annet svært høye kostnader og begrenset dokumentasjon når det gjelder effektivitet. I sin analyse av situasjonen i Danmark, påpeker Egelund og Jakobsen (2011) at institusjonene befinner seg i en brytningstid. På den ene siden skal dette tiltaket avhjelpe det som sosialpolitisk anses som store, samfunnsmessige problemer, men på den andre siden er det et voldsomt fokus på utgiftene til utsatte barn og unge som forsterkes av de senere årenes økonomiske krise.

Som det også framgår av Bufdirs rapport om kvalitet i barnevernsinstitusjoner (s. 26), har denne dreiningen vært utsatt for kritikk, ikke først og fremst faglig, men fordi nedbygging av institusjoner har skjedd raskere enn etablering av alternative tiltak. I denne sammenheng er det etter vårt syn vesentlig å også bygge på den omfattende forskningen som finnes om utilsiktede flyttinger fra fosterhjem, hvor særlig unge med atferdsvansker er spesielt utsatt (se for eksempel litteraturgjennomgang ved Backe-Hansen, 2009). Med andre ord kan det argumenteres for at diskusjonen om dreining bort fra institusjon som tiltak også bør omfatte en analyse av risikofaktorer som er knyttet til fosterhjemsplasseringer, noe som etter vårt syn er ganske fraværende i den pågående diskusjonen om fosterhjem som et ønsket alternativ til institusjon. Triseliotis (2002) estimerer for eksempel at 20–50 prosent av fosterhjemsplasseringer vil ende med utilsiktet flytting, og blant

andre Oostermans et al (2007) metastudie og Egelund & Vitus (2007, 2009) studie av danske fosterhjemsplasseringer, påpeker at andelen kan være høyere enn 50 prosent for unge med atferdsvansker.

I løpet av rapporten utforskes det nærmere i hvor stor grad og på hvilke måter en forståelse av institusjonsplassering som siste utvei kan sies å prege dagens tenkning om dette tilbudet. I så fall er en mulig hypotese at det er *kombinasjonen av økonomisk og faglig argumentasjon* som er utslagsgivende. I det følgende diskuteres noen konsekvenser av å eksplisitt eller implisitt forstå institusjon som siste utvei, henholdsvis på system- og på individnivå.

Konsekvenser på systemnivå

Det er åpenbart at omfanget og innrettingen av institusjonstilbudet ikke kan ses uavhengig verken av andre barnevernstiltak eller de organisatoriske rammene for tiltakene. Institusjon som siste utvei kan implisere reduksjon i tilgangen på institusjonsplasser, som er en målsetting fra departementets side. Dette forutsetter for det første økt bruk av statlige hjelpetiltak, primært evidensbaserte tiltak som Multisystemisk terapi (MST) og Parent Management Training (PMTTO), som er rettet spesielt mot barn og unge med atferdsproblemer og deres familier. Bufdirs plandokumenter har hvert eneste år inneholdt klare forventninger om bedre kapasitetsutnyttelse i disse tiltakene, og i Bufdirs disponeringsbrev til regionene for 2011 er målkravet 100 prosents kapasitetsutnyttelse av MST. For det andre er det nødvendig med økt tilgang på fosterhjem. Våren 2011 kunngjorde Bufdir en anbuds-konkurranse der private, ideelle institusjoner ble oppfordret til å sende inn tilbud om levering av fosterhjemstjenester. Rammen var 50 til 150 millioner kroner over en periode på 6–8 år. I mai 2011 ble Bufetats behov for nye fosterhjem anslått til å utgjøre 1.000 per år⁵. På den andre siden behøver ikke en forståelse av institusjon som siste utvei implisere nedbygging av institusjonstilbudet hvis nøyere kartlegging av barn og særlig unge som plasseres, viser behov for flere institusjonsplasser.

⁵ Se <http://www.bufetat.no/nyheter/Barn-som-venter-pa-fosterhjem/>. Publisert 27.5.2011. Så vidt vi nå har blitt gjort kjent med, har denne anskaffelsesprosessen midlertidig stoppet opp i kjølvannet av sommerens avgjørelse i KOFA om enkeltkjøp av institusjonsplasser.

Målsettingen om redusert bruk av institusjoner er nedfelt i instruksen fra 2010⁶ til de 26 fagteamene, som er Bufetats «bakkebyråkrater». I instruksen står det at fosterhjem *skal* vurderes framfor institusjon, og at fordelene med institusjonsopphold *må* avveies mot potensiell risiko knyttet til slike opphold (s. 19 og 30, våre uthevninger). Tilsvarende presiseringer finnes ikke der instruksen omhandler fosterhjem eller evidensbaserte tiltak.

Når departementet som er ansvarlig for politikkkutforming, og direktoratet som er ansvarlig for å iverksette politikken, formulerer en så klar målsetting om dreining bort fra institusjon, kan dette lett få konsekvenser på den måten at negative sider ved institusjonstilbudet blir det dominerende i omtalen av de ulike omsorgstilbudene. Spørsmålet er om det også fører til at positive erfaringer med institusjonsplasseringer og kunnskap som nyanserer bildet får mindre plass i det offentlige rom. En som løfter fram dette perspektivet, er Kendrick (2008). Han hevder at stemmene til barn og unge som formidler positive erfaringer med institusjonsplassering har blitt overhørt, og at forskning som viser at barn og unge også kan foretrekke institusjon framfor fosterhjem, har blitt underkommunisert. Forskning som viser positive resultater av institusjonsplassering og institusjonenes posisjon som et viktig supplement til andre tiltakstyper, overskygges lett av alle skandalene som historisk er knyttet til institusjonene, samt forskning som viser negative utfall.

Departementet understreker samtidig at institusjon er et riktig tiltak for noen. Da blir det imidlertid viktig å løfte tydelig fram hvem man tenker tiltaket er riktig for, og under hvilke betingelser.

I plandokumentene fokuseres primært diskusjonen på antall barn og unge som kommer *inn* i systemet, eller «innstrømmen» som det kalles i «Diagnose økonomi og styringssystem» (Bufdir, 2009). Imidlertid vil det også skje både tilsiktede og utilsiktede flyttinger *innen* systemet i løpet av et år, der barn og unge flytter mellom institusjon, beredskapshjem og fosterhjem. En slik ustabilitet i systemet som helhet kan derfor framtvinge at institusjon blir den eneste *mulige* løsningen for et barn eller en ungdom, uavhengig av føringer om at slike plasseringer helst ikke skal skje.

⁶ Se <http://www.bufetat.no/nyheter/Nye-retningslinjer-for-fagteam/>. Publisert 16.11.2010.

Konsekvenser på individnivå

Institusjon er ikke siste utvei i den forstand at *ingen* skal institusjonsplasseres, som BLD også understreker i konkurransegrunnlaget for denne evalueringen. Men så lenge institusjonsplassering først blir det foretrukne alternativet når hjelpetiltak i hjemmet eller fosterhjems plassering ikke er aktuelt, kan vi se for oss en dobbelt belastning og et dobbelt stigma for de som likevel kommer på institusjon. Særlig ungdom oppfatter fort at det er en allmenn oppfatning at det er de vanskeligste og mest umulige som kommer på institusjon, og at det går dårlig med dem som har vært der. Man er avhengig av barnevernet, men ikke mer verdt i barnevernets øyne enn at det er greit å få et dårlig tilbud. Når institusjonsplassering blir en understreking av at man er en ungdom det kommer til å gå dårlig med, påvirker det selvoppfatningen til dem det gjelder. Det vil også påvirke holdningen til foreldre som skal samtykke i disse plasseringene. Derfor er måten institusjonene oppfattes og omtales på også et etisk anliggende, som i seg selv krever nyansering av hensyn til de rundt 2.000 barna og ungdommene i Norge som hvert år har en institusjon som sitt hjem for kortere eller lengre tid.

Dette etiske perspektivet gjelder også de som har institusjonene som sin arbeidsplass. Når institusjonsplassering framstilles som siste utvei fordi det går dårlig med så mange av de som har vært der, reflekterer dette også holdninger til kvaliteten på arbeidet som utføres i institusjonene. Og når et viktig virkemiddel for å få kontroll over kostnadsutviklingen i barnevernet er å redusere bruken av institusjoner, får dette direkte betydning for arbeidsplassene så vel som arbeidsvilkårene til de som samtidig skal skape et hjem for barna og ungdommene.

En alternativ posisjon er mulig

Vi har valgt perspektivet om siste utvei som en overordnet, analytisk dimensjon nettopp fordi denne måten å tenke på etter vårt syn kan bli en konsekvens av forvaltningsreformens målsetting om dreining av tiltak. Denne målsettingen var forøvrig til stede også før reformen ble iverksatt. Gjennom å løfte fram perspektivet og ta det med i diskusjonene av de ulike problemstillingene for evalueringen, får vi også bedre fram mulige tilsiktede så vel som utilsiktede konsekvenser. Dessuten gir dette rom for å få en mer nyansert diskusjon av hvem institusjon er bra for.

Den overordnede målsettingen Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet formulerte for vår del av evalueringen, var, som nevnt innledningsvis, å vurdere om det eksisterende institusjonstilbudet er godt nok til å ivareta barns behov. Denne ble så presisert til å være at evalueringen skal fremskaffe kunnskap om statens ansvarsovertakelse for institusjonene har sikret et tilstrekkelig differensiert tilbud med høy faglig kvalitet for alle regioner. Etter vårt syn gir blant annet disse formuleringene et godt grunnlag for å løfte fram institusjonsplassering som noe annet enn siste utvei.

I rapporten om kvalitet i barnevernsinstitusjoner argumenteres det for at det er behov for gode institusjoner for noen barn og ungdommer, og da særlig for ungdommer som av ulike årsaker ikke kan nyttiggjøre seg andre tiltak (op.cit.: 26). Mer generelt argumenterer utvalget, som sitert over, for at en tydelig differensiering av institusjonstilbudet vil bidra til økt spesialisering og kvalitet i barnevernsinstitusjonene, og dermed også bidra til forandring av institusjonenes status fra siste utvei til gode og anerkjente tiltak for de aktuelle målgruppene (op. cit.: 38). Vi kommer nærmere tilbake til spørsmålet om differensiering og målgrupper senere i rapporten, ettersom tilstrekkelig differensierte institusjonstiltak er et viktig kriterium for måloppnåelse for reformen. Poenget her er igjen understrekingen av mulighetene for å definere institusjonsplassering som et positivt alternativ.

I NOU 2000: 12 (Befringutvalget) var en konklusjon at institusjonstilbud ikke egner seg for barn og unge som er spesielt vanskelige og utagerende (s. 148). Noe senere anføres det at dersom forsøkene på å gi barn og unge med atferdsvansker et tilbud utenfor institusjon lykkes, vil institusjonene kunne bli et desto bedre tilbud til dem som blir igjen (s. 149). Her var man for eksempel opptatt av den sårbare gruppen med barn og unge som viser internaliserende i stedet for eksternaliserende atferd. Denne gruppen vil kunne trenge institusjon som en trygg ramme for sin oppvekst i en kortere eller lengre periode. Utvalget understreker videre at institusjonene kan og bør bli mer målrettede, utadvendte og faglig deltakende i forhold til barn og unge med behov for ulike former for hjelp, og i hvert fall må fylle funksjoner utover å være bosteder i snever forstand. I dette bildet kan institusjoner være verdifulle tiltak, særlig om de brukes riktig (op. cit.:149). Kravet om riktig bruk vil forøvrig gjelde fosterhjem og hjelpetiltak også, ikke bare institusjonene.

I rapporten vil vi derfor utforske nærmere hvorvidt og eventuelt på hvilke måter institusjonenes posisjon i barnevernets tilbud kobles for sterkt sammen med økonomiske hensyn, og om et syn på institusjonsplassering som siste utvei kan knyttes sammen med behovet for å redusere de store kostnadene som er forbundet med dette tiltaket. I så fall kan argumentasjon knyttet til institusjon som et godt tilbud for noen, lett bli mindre synlig. Her vil vi analysere resultater fra surveystudiene og casestudien som er gjennomført som del av evalueringen. Men når tilbudet også skal ha god kvalitet for de målgruppene som er aktuelle, åpnes det samtidig for å posisjonere institusjonene som et viktig og nyttig tilbud i seg selv, ikke bare noe som må være der i mangel på andre tiltak. Vi kommer tilbake til en nærmere diskusjon av disse spørsmålene i rapportens siste kapitler.

1.2.2 BETYDNINGEN AV BEHOVET FOR KONTROLL MED KOSTNADSUTVIKLINGEN

Det andre, overordnede perspektivet som særlig har utkrystallisert seg som et resultat av dokumentanalysen, er betydningen for utviklingen av institusjonstilbudet av at kontroll med kostnadsutviklingen har vært en sentral målsetting med forvaltningsreformen. BLD og Bufdir må selvsagt overfor utøvende organer argumentere med at budsjetttrammene må overholdes. I den forstand vil økonomien uansett være styrende. For denne evalueringens formål undersøkes også om behovet for kontroll med kostnadsutviklingen har hatt spesielle konsekvenser for institusjonstilbudet, og at økonomien dermed blir styrende både generelt og spesielt.

Den historiske gjennomgangen som presenteres i kapittel 2, viser at kontroll med økonomien har stått sentralt i hele perioden etter at forvaltningsreformen trådte i kraft, og at det statlige barnevernet hele tiden har hatt store utfordringer når det gjelder å få ned kostnadene. I alle årene etter 2004 har det også gått igjen i departementets tildelingsbrev til direktoratet og direktoratets disponeringsbrev til regionene at budsjettet skal overholdes, og at aktivitetene skal holdes innenfor budsjetttrammene. Spesielt i forhold til institusjonene skulle virkemidlene være en generell dreining bort fra bruk av institusjonsplassering, reduksjon i antall akutt plasseringer, kortere opphold, økt kapasitetsutnyttelse ved de statlige institusjonene og redusert bruk av særlig private, kommersielle institusjonsplasser – i og for seg ingen nye virkemidler i forhold til de man også ønsket å bruke før reformen trådte i kraft.

Som det vil framgå av neste kapittel, skaper dokumentene som er analysert, et klart inntrykk av at økonomiske hensyn har fått stadig større betydning i løpet av tiden som har gått. En økonomisk analyse fra 2009, «Diagnose økonomi og styringssystem» (Bufdir, 2009) blir spesielt tankevekkende fordi denne eksplisitt gir uttrykk for at barnevernfaglige vurderinger ikke inngår i analysen, og fordi dokumentanalysen indikerer at dette dokumentet synes å ha fått stor betydning for den videre utviklingen på feltet. For eksempel ser man at fagteamene har fått en enda tydeligere oppgave i retning av å overbevise kommunene om å velge «riktige» tiltak, altså helst ikke institusjon, og hvis institusjon blir valgt som tiltak, bør tilbudet være mest mulig kortvarig og billigst mulig. Gautun (2010) fant at fire av ti ansatte i den kommunale barneverntjenesten ofte eller av og til hadde opplevd at fagteam prøvde å overbevise kommunene om å velge hjemmebaserte statlige tiltak, selv om de kommunalt ansatte vurderte plassering utenfor hjemmet som den beste løsningen. Utviklingen så langt, samt gjeldende instruks for fagteamene, tyder på at dette kan gjøre seg gjeldende også fremover. På den annen side har man nå oppnådd budsjettbalanse og det pågår et omfattende arbeid knyttet til kvalitetsutvikling av hele Bufdirs tjenestetilbud. I den grad direktoratet og underliggende etat fortsatt greier å oppnå budsjettbalanse, kan dette få betydning for vektleggingen mellom hensynet til økonomi og faglige hensyn fremover. I lys av utviklingen i årene som har gått, er det imidlertid grunn til å reise spørsmål om hensynet til økonomien skjer på bekostning av de faglige hensynene. Det er derfor viktig for evalueringen av institusjonstilbudet å problematisere om og på hvilke måter dette eventuelt skjer, og hva slags konsekvenser dette i så fall får for bruken av institusjoner og kvaliteten på tilbudet som gis.

1.3 To begrepsavklaringer

1.3.1 HVORDAN OMTALE MÅLGRUPPENE FOR INSTITUSJONSPLOSSERINGER

Den overordnede målsettingen med deloppdraget er, som nevnt over, å vurdere om det eksisterende institusjonstilbudet er godt nok til å ivareta barns behov. Vi forutsetter at «barn» her betyr barn og unge, ettersom barnevernloven så vel som FNs barnekonvensjon bruker betegnelsen på hele

aldersspennet fra 0 og opp til 18 år. Imidlertid kommer vi konsekvent til å bruke betegnelsene «barn og unge», og heller splitte opp begrepsbruken i «barn» eller «unge» der dette er aktuelt.

En viktig årsak til dette er at institusjonstilbudet så vel som institusjonsbruken er aldersdelt, slik at det gir mening å dele opp målgruppene i barn og unge. Opp i mot ni av ti som plasseres i institusjon er 13 år eller eldre. I tillegg kommer ungdom og unge voksne med ettervernstiltak, som i prinsippet kan være helt opp til 22 år. Da gir det ingen mening å bruke «barn» som samlebetegnelse. Det er imidlertid heller ikke ønskelig å bruke «ungdom» som samlebetegnelse selv om det er flest av dem, og selv om for eksempel rapporten om kvalitet i barneverninstitusjoner (Bufdir, 2010) nokså konsekvent bruker denne termen. Dette vil ta oppmerksomheten bort fra at barn faktisk fortsatt plasseres i institusjon.

1.3.2 HVA ER EN BARNEVERNSINSTITUSJON?

En operasjonell definisjon: nødvendig, men ikke tilstrekkelig

Man kan velge en operasjonell definisjon av «barneverninstitusjon», som Andreassen (2003:47) gjør. Han bruker en definisjon hentet fra Child Welfare League of America (1982) en 24-timers boenhet hvor en gruppe barn/unge som ikke er i slekt med hverandre, lever sammen med ubeslektede voksne. Fordelen med en slik definisjon er at den kan brukes på tross av alle de ulike formene for kategorisering og gruppering av institusjoner man finner i barnevernet, på tvers av landegrenser⁷. Etter vårt syn er derfor en slik definisjon et nødvendig, men likevel ikke tilstrekkelig utgangspunkt for evalueringen. Egelund og Jakobsen (2011:239) utvider for eksempel dette perspektivet når de omtaler institusjoner som konkrete bygninger på geografiske steder, som huser en konkret gruppe mennesker. Det vil si at de er sanselige enheter som kan iakttas og merkes. I følge Forkby og Höjer (2011) påvirkes sosialarbeidere av hvordan de synes bygninger, innredning og atmosfære på en institusjon er, og det samme vil selvsagt være tilfelle for barn og ungdom, personale og foreldre.

⁷ Se Andreassen (2003:46 ff) for en diskusjon av denne variasjonen

Institusjon, «hjem» og arbeidsplass

Barnevernsinstitusjoner har imidlertid så stor substansiell og symbolsk betydning at det er nødvendig å ha en enda videre forståelse for å kunne besvare evalueringens problemstillinger på en god måte. McIntosh, Punch, Dorrer & Emond (2009), som har gjennomført antropologiske studier av flere skotske institusjoner, argumenterer for at disse på samme tid er offentlige (eller private) institusjoner, «hjem» og arbeidsplasser der opplevelsen av risiko og betydningen av å både ta vare på og kontrollere barn og unge, intensiveres i forhold til det som skjer i vanlige hjem. I tillegg kontrolleres de ansatte i langt større grad enn tidligere, ikke minst på grunn av vel kjente skandaler om overgrep i institusjoner. Både beboere og ansatte utsettes for mange slags overvåkninger, som opprettholdes via mekanismer som spenner fra mikroorganisering i det daglige til regelverk som er fastsatt av overordnet organ. Med andre ord skal barn, ungdom og ansatte hele tiden forholde seg til at barnas og ungdommenes midlertidige hjem har flere, til dels motstridende funksjoner, i en kontekst hvor regulering og kontroll påvirker alle sider av dagliglivet. Typen institusjon bestemmer så i hvor stor grad slik regulering og kontroll skjer.

Gruppefellesskapets betydning

Et annet poeng Emond (2004) og flere med henne trekker fram (for eksempel Jakobsen & Egelund, 2011), er at barn og unge i institusjon danner gruppefellesskap som blir ekstra betydningsfulle fordi personalet kommer og går. Med mindre det er snakk om spesielle én til én-tiltak eller enheter med bare et par beboere, vil en avdeling eller en enhet gjerne ha 5–8 beboere, som dermed utgjør grupper eller det som i litteraturen ofte kalles smågrupper.

Av det at en institusjon er en arbeidsplass og ikke en familie, følger at personalet arbeider i turnus. Jo mer oppstykket turnusen er, jo mindre stabilitet opplever barna og ungdommene i forhold til personalet, og jo større betydning får beboerfellesskapet. I sin analyse av ungdomsinstitusjoner, påpeker samtidig Jakobsen og Egelund (2011) at gruppefellesskapet i liten grad er i fokus for de ansattes oppmerksomhet. De ansatte ser ut til å prioritere relasjonen mellom de voksne og den enkelte ungdommen. Dette er et viktig spørsmål i vurderingen av kvaliteten på institusjonstilbudet, ettersom det er vanlig å snakke om gruppefellesskapet i negativ betydning som «smittekilde», og bruke dette som argument mot å blande unge med alvorlige

rus- og atferdsproblemer sammen med unge som er mindre belastet i institusjon. Men man diskuterer ikke konsekvenser av å skape gruppefelleskap der alle er «smittekilder», eller muligheter for konstruktiv bruk av barne- og ungdomsgrupper som et ledd i institusjonstilbudet.

Institusjoner uttrykker kulturelle forestillinger om løsning av samfunnsproblemer

Egelund og Jakobsen (2011) analyserer barnevernsinstitusjoner fra flere perspektiver, og vi vil trekke fram et par av dem her. For det første understreker forfatterne at de er institusjonelle i den forstand at de uttrykker dype, kulturelle forestillinger om hvordan forskjellige samfunnsproblemer ser ut og bør løses (op. cit.: 239). Dette illustreres blant annet gjennom diskusjonene om hvem som bør og ikke bør være på institusjon. Tendensen både i Norge og andre land er at institusjoner er for ungdom, ikke barn, og gjerne den vanskeligst kontrollerbare ungdommen (jf. Bufdirs rapport om kvalitet i barneverninstitusjoner, 2010, Forkby & Höjer, 2011). Institusjon som siste utvei innebærer også at det er de «vanskeligst plasserbare» som helst skal være der. Men i tillegg ser vi på dette som på mange andre områder at et fokus på individuelle problemer blant ungdom i institusjon lett dreier oppmerksomheten bort fra samfunnsmessige marginaliseringsprosesser, som også bør være en del av bildet.

Et uheldig møte mellom en viktig velferdstjeneste og markedstenkning?

For det andre argumenterer Egelund og Jakobsen (op. cit.: 240–41) for at uansett den enkelte institusjonens organisering og mandat, deler barnevernsinstitusjoner en rekke fellestrekk som er karakteristiske for menneskebeholdende organisasjoner. Som sådan arbeider de med såkalte svake teknologier, som gjør det vanskelig å evaluere virksomheten og bli vurdert som vellykket ut fra ulike effektivitetsmål. I sin analyse av betydningen av markedstenkingen for britiske barnevernsinstitusjoner, går Kirkpatrick, Kitchener og Whipp (2001) så langt som til å si at barnevernsinstitusjoner representerer en tjeneste der innvendingene mot markedstenkning er spesielt alvorlige. For det første blir tenkingen lite effektiv fordi sosialt arbeid med barn og familier er svært komplekst. For det andre anses dette som høyrisikotjenester, med sårbare brukere og juridiske føringer som er uforenlige med markedstenkning. En måte å løse dette dilemmaet på er gjennom regulering av virksomheten ved hjelp av administrative retningslinjer. Her har det skjedd

mye både viktig og nødvendig etter 2004 i forhold til norske barnevern-institusjoner. På den andre siden er ikke slike retningslinjer tilstrekkelige når det gjelder institusjonenes indre liv, og kan heller ikke være det. Spørsmålet da blir hvilke andre indikatorer som gir et bedre bilde av hver enkelt institusjon, og som kan danne grunnlag for kvalitetsvurderinger.

For å overleve er særlig de private institusjonene avhengige av å etterleve kulturelt og organisatorisk forankrede forventninger til målgrupper og metoder og vise at de mestrer disse. Det er tvilsomt om problematikken til barnevernets barn, unge og familier har endret seg radikalt siden for eksempel 1995, som er utgangspunktet for den dokumentanalysen som er gjennomført. Men tenkningen om klientene og kravene til institusjonene har endret seg, og særlig det kan siste reflekteres i hvordan hver enkelt institusjon beskriver seg selv. På den ene siden er det viktig og nødvendig særlig for private institusjoner at de kan være fleksible og endre målgruppe og innretning raskt etter behov. På den andre siden fanger institusjonene raskt opp endrede måter å forstå og ikke minst snakke om barn og unge i institusjon på. Et spørsmål er hvordan institusjonene håndterer situasjonen når barn og unge ikke lever opp til det man kan kalle den ønskede, institusjonelle identiteten. Dette kommer vi nærmere tilbake i kapittel åtte, hvor vi diskuterer institusjonstilbudet på grunnlag av forskning om og med barn og unge i institusjon.

Institusjonsplasseringer dreier seg om maktfulle prosesser

Sist, men ikke minst, dreier institusjonsplasseringer seg om maktfulle prosesser i Foucaults forstand (Egelund & Jakobsen, op. cit.: 247). Disse består i at barna undersøkes, eksamineres, gjøres ensartede, differensieres, rangordnes og behandles med normalitet som et metabegrep. På den ene siden trengs god nok kartlegging av barn og unge, ettersom det er sentralt å kjenne dem for å kunne gi dem et individuelt tilpasset tilbud. På den andre siden kan det diskuteres om det brukes for mye ressurser på kartlegging uten at kunnskapen utnyttes godt nok, fordi tilstrekkelig differensierte tilbud verken finnes eller nødvendigvis er ønskelig, eller at eksisterende tilbud ikke har den kompetansen man kunne ønske seg? I skolesammenheng har det vært mye diskutert at det brukes store ressurser på å kartlegge barna og ungdommenes behov, mens det er til dels ufaglærte assistenter som så skal effektuere tiltakene som foreslås.

Som Egelund og Jakobsen (2011), men også McIntosh et al. (2009) påpeker, vil det alltid være et dynamisk samspill mellom institusjonell makt og motmakt fra barn og unge side i en barnevernsinstitusjon. Spørsmålet er på hvilke måter dette tematiseres og problematiseres, og hva personalet kan og ønsker å gjøre for å få en mest mulig konstruktiv dialog med beboerne i institusjonen.

Oppsummering

Med andre ord er institusjoner dynamiske organisasjoner i en kontekst der de oppfattes som nødvendige, men også som et nødvendig onde. Dette tve-tydige synet på institusjonene vil uvegerlig føre til et fokus på at institu- sjonene etterlever de institusjonelle forventningene til dem. Dette kan gå på bekostning av institusjonenes funksjon som hjem for barna og ungdommene mens de er der og institusjonene som arbeidsplass. I så fall mister de arenaene oppmerksomhet som er viktigst for å utvikle institusjonene som et positivt alternativ.

I evalueringen vil synet på en institusjon som både institusjon, hjem og arbeidsplass bli lagt til grunn, ikke minst fordi dimensjonen «hjem» er den barn og unge primært vil bevege seg innenfor. Videre oppleves dynamikken mellom institusjon og hjem som vesentlig fordi det er her motsetninger som ofte oppstår mellom særlig ungdom i institusjon og eksisterende regler og rutiner utspiller seg. Med andre ord setter institusjonelle rammer og det at institusjoner er arbeidsplasser bestemte grenser for hvor hjemlig en institu- sjon kan være.

1.4 Problemstillinger for evalueringen av institusjonstilbudet

1.4.1 MÅLSETTINGENE MED DELOPPDRAGET

Som nevnt helt innledningsvis, var den overordnede målsettingen BLD formulerte for deloppdraget å vurdere om det eksisterende institusjons- tilbudet er godt nok til å ivareta barns behov. Denne ble så presisert til å være at evalueringen skal framskaffe kunnskap om statens ansvarsovertakelse for institusjonene har sikret et tilstrekkelig differensiert tilbud med høy faglig kvalitet i alle regioner. Denne målsettingen må igjen ses i sammenheng med føringen for hele reformen om en vridning av tiltakstilbudet, og omhandler

den andre siden av det vi vurderer som en innebygd motsetning mellom hensynet til å få kontroll over økonomien og overordnede målsettinger med reformen som var av faglig art: bedre faglig styring av barnevernet, utvikling av likeverdige tilbud på nasjonalt nivå, utvikling av god faglig kvalitet og faglig videreutvikling av tilbudet.

Som presisert innledningsvis, skjer evalueringen av institusjonstilbudet i forhold til systemer som har vært i stadig forandring siden reformen trådte i kraft. Institusjonstilbudet forvaltes også av en organisasjon som har gjennomgått spesielt omfattende endringsprosesser akkurat mens evalueringen har pågått, og som slutfører et kvalitetsutviklingsprogram omtrent når denne rapporten skal leveres til oppdragsgiver. Dette betyr at det har vært fullt mulig å undersøke de problemstillingene som er formulert for evalueringsoppdraget, men langt mer komplisert å sortere ut i hvor stor grad disse direkte eller indirekte skyldes statens ansvarsovertakelse. Denne diskusjonen kommer i rapportens kapittel 10, der den overordnede diskusjonen av resultatene gjennomføres.

I det følgende oppsummeres problemstillingene slik de ble formulert og i den rekkefølgen de står i departementets opprinnelige oppdragsbeskrivelse, sammen med en henvisning til hvor i rapporten de omhandles. Evalueringsprosessen har ført til at det har virket fornuftig å samle noen av problemstillingene på en litt annen måte, derfor henvises det til litt ulike kapitler i samme bolker.

Regionale variasjoner er nødvendigvis et viktig fokusområde for evalueringen, ettersom departementet er opptatt av om institusjonstilbudet er kvalitativt godt, godt nok differensiert og likeverdig over hele landet. Det var også klart i utgangspunktet at det som ble de fem regionene startet med ulike forutsetninger. Derfor er regionale variasjoner et gjennomgangstema for samtlige analyser der dette er mulig å undersøke, og kommer igjen i flere av kapitlene. I kapittel 10 blir det gjort en oppsummering av disse resultatene som grunnlag for å besvare de overgripende problemstillingene om dette. Likeledes er mulige *variasjoner mellom institusjonene ut fra eierform*, samt regionale variasjoner i bruk av private og særlig kommersielle institusjoner, viktig å diskutere både i forhold til problemstillinger knyttet til kvaliteten på institusjonstilbudet (kapittel 6), og til spørsmålet om differensiering og likeverdighet i tilbudet (kapittel 10).

Evalueringen har et komplekst design, utformet for å best mulig besvare problemstillinger om og forankret i en kompleks virkelighet. Metode og data diskuteres i kapittel 3.

1.4.2 KVALITETEN PÅ INSTITUSJONSTILBUDET

I oppdragsbeskrivelsen formulerte departementet fire problemstillinger knyttet til *kvaliteten på institusjonstilbudet*, som er nær knyttet til de overordnede målsettingene med hele evalueringen av det statlige barnevernet. Det var:

- *I hvilken grad og på hvilke måter gjenspeiler utviklingen av institusjonstilbudet de mål som er satt for det statlige barnevernets virksomhet?* Dette dreier seg om kvantitet – knyttet til tiltaksvidningen – og om kvalitet. Den kvantitative analysen presenteres i all hovedsak i kapittel 4, men også delvis i kapittel 7 som samler statistiske data om barn og ungdom i institusjoner. Analyser av kvalitet kommer igjen i flere kapitler, men særlig i kapittel 6 om kvalitet og kapittel 8 som handler om studier av og med barn og unge på institusjon.
- *I hvilken grad har innføringen av godkjenningsordningen og felles kvalitetskrav til institusjoner ført til bedret kvalitet og et mer likeverdig institusjonstilbud?* Som en overordnet problemstilling diskuteres dette i kapittel 10, men tematikken omhandles også i kapittel 2 der resultatene av den historiske gjennomgangen av dokumenter presenteres.
- *Har barn med plasseringstiltak i barnevernet et like godt tilgjengelig og faglig tilbud i alle regioner?* Svaret på problemstillingen hører igjen hjemme i kapittel 10, men grunnlaget for svaret legges igjen i flere av kapitlene, særlig kapittel 4 og 6.
- *Hvordan differensieres tilbudet?* Differensiering er et viktig aspekt ved kvaliteten på helheten i institusjonstilbudet, og et forslag om måter å differensiere på er allerede behandlet internt i Bufdir i etterkant av rapporten om kvalitet i barnevernsinstitusjoner (Bufdir, 2010). Grunnlaget for å besvare problemstillingen på et overordnet nivå i kapittel 10 legges særlig i kapittel 6.
- I tillegg har det vært viktig å undersøke oppfølgingen av barnas skolegang, brukermedvirkning og ivaretagelse av barnas rettigheter og rømminger og utilsiktede flyttinger som viktige indikatorer på kvalitet. Dels var disse trukket inn i departementets konkurransegrunnlag uten at

det var formulert eksplisitte problemstillinger i tilknytning til dem, som for eksempel oppfølging av barnas skolegang. Dels reflekterer spørsmål om brukermedvirkning og ivaretagelse av barna og ungdommenes rettigheter overgrepene temaer som har vært viktige drivkrefter for hele reformen. Og dels reflekterer spørsmål om rømminger og utilsiktede flyttinger fenomener som i perioder vil være en del av dagliglivet på institusjonene. Også disse problemstillingene diskuteres primært i kapittel 6.

1.4.3 ØKONOMISK UTVIKLING KNYTTET TIL INSTITUSJONSTILBUD

Departementet har formulert en rekke problemstillinger i forbindelse med den økonomiske utviklingen knyttet til institusjonstilbud:

- *Utnyttelse av kapasitet i egne institusjoner.*
- *Hva hemmer og fremmer Bufetats egen institusjonskapasitet?*
- *Hva innebærer konkurranseutsetting ved kjøp av private institusjonsplasser?*
- *Store variasjoner i utgifter per oppholdsday*
- *Vektlegges økonomiske aspekter ved valg av tiltak og eventuelt hvordan?*
- *Hvilke faktorer betinger valg av offentlig versus privat tilbud?*

Betydningen av den økonomiske utviklingen diskuteres først og fremst i kapittel 5. Evalueringen har samlet inn data om det som har å gjøre med betydningen av konkurranseutsetting, vektleggingen av økonomiske aspekter og valg av offentlig versus privat tilbud. For øvrig er problemstillingene belyst gjennom tilgjengelige dokumenter og statistikk.

1.4.4 SAMHANDLING KNYTTET TIL BARN OG UNGE I INSTITUSJONER

Det statlige barnevernets samhandling eller samarbeid både innad og utad er et stort og betydningsfullt område, som har blitt dekket av et annet deloppdrag i evalueringen av forvaltningsreformen⁸. Vår evaluering berører spørsmålet i mer begrenset grad, og bare knyttet til institusjonene.

Departementet formulerte i utgangspunktet fire delproblemstillinger knyttet til samhandling:

⁸ Ansvarlige for dette deloppdraget har vært Norsk Institutt for by- og regionforskning (NIBR) og Telemarksforskning, med Trine Myrvold (NIBR) som prosjektleder.

- *Hvordan foregår dialogen og hva vektlegges ved valg av plasseringssted?* Problemstillingen besvares ved hjelp av en casestudie som omfatter 20 saker forankret i henholdsvis fagteam og kommuner. Resultatene diskuteres i kapittel 9.
- *Hvordan samhandler barnevernet og andre sektorer, for eksempel psykisk helsevern, innenfor rammen av institusjonsplasseringer?* Dette diskuteres også i kapittel 9.
- *Hvordan samhandler de ulike aktørene om ettervern for ungdom som bor på institusjon?* Temaet omhandles i kapittel 9.
- *Hvordan brukes fylkesmannens tilsynsrapporter til å videreutvikle institusjonstilbudet?* Dette spørsmålet behandles i kapittel 6.

I tillegg presiserte departementet at beskrivelsen, vurderingen og problematiseringen av temaene skulle bidra til kunnskap om reformen har ført til mer eller mindre sentralisering av makt, byråkratisering, dobbeltarbeid og administrasjon. Det var også viktig å få vurdert hvorvidt og eventuelt hvordan reformen har ført til lengre og mer kompliserte beslutningsprosesser, samt om disse er hensiktsmessige eller ikke for å ivareta de oppgavene som skal løses. Dessuten var spørsmålet om rettssikkerhet reist, og en analyse av hvorvidt reformen har ført til større eller mindre grad av brukermedvirkning skal inngå i evalueringen. Noen svar på disse mer overordnede spørsmålene diskuteres særlig i kapittel 10.

1.5 Rapportens videre oppbygging

I *kapittel 2* presenteres de første resultatene av dokumentanalysen, som omhandler bakgrunn, iverksetting og oppfølging av reformen.

I *kapittel 3* presenteres de fem metodiske tilnæringsmåtene som ble valgt for evalueringen: dokumentanalyse, analyser av barnevernsstatistikken, surveyer til henholdsvis fagteamansatte og institusjonsledere, en casestudie og en litteraturgjennomgang. Videre diskuterer vi sterke og svake sider ved det designet som ble valgt, og kvaliteten på data som er samlet inn.

Temaet for *kapittel 4* er utviklingen i bruk av barnevernsinstitusjoner over tid. Datagrunnlaget er dels den longitudinelle barnevernsstatistikken og dels annen statistikk som er tilgjengelig på hjemmesidene til Statistisk sentral-

byrå. Bruken av barnevernsinstitusjoner som tiltak ses også i forhold til bruk av fosterhjem. Formålet med kapitlet er å analysere i hvor stor grad og på hvilke måter det har skjedd en dreining eller vridning bort fra bruk av institusjon.

I *kapittel 5* brukes resultater fra dokumentanalysen, surveyene og casestudien for å besvare problemstillinger om økonomiens betydning for bruk av institusjon som tiltak. *Kapittel 6* er viet kvaliteten på institusjonstilbudet, belyst ved hjelp av de samme tre datakildene.

I *kapittel 7* gir vi en oversikt over barna og ungdommene som institusjonsplasseres ved hjelp av barnevernsstatistikken. Derigjennom tegnes et bilde av hvem de vanligste beboerne er, og i hvor stor grad institusjonsplasserte har andre kjennetegn enn de som kommer i fosterhjem.

Det har ikke vært rom for å inkludere en egen brukerundersøkelse innenfor rammen av evalueringen, selv om et barne- og ungdomsperspektiv på institusjonstilbudet anses som svært viktig. *Kapittel 8* inneholder imidlertid en presentasjon av resultater fra forskning som har vært «tett på» barn og unge i institusjon, samt en diskusjon av resultater fra de to kvantitative brukerundersøkelsene som så langt har vært gjennomført med denne gruppa i Norge. Videre er synspunkter fra den nylig utkomne «Stortingsmelding nr. 1 fra barn og unge» inkorporert.

Samarbeid knyttet til institusjonsplassering er temaet for *kapittel 9*, belyst ved hjelp av data fra dokumentanalysen, surveystudiene og casestudien.

De to siste kapitlene er evalueringens resultatkapitler. I *kapittel 10* samles resultatene av de analysene som er gjort underveis, og diskuteres i forhold til spørsmålene som ble stilt gjennom målsettingene for evalueringen av institusjonstilbudet. I *kapittel 11* presenteres våre anbefalinger.

2 Bakgrunn, iverksetting, og oppfølging av reformen

2.1 Innledning

De overordnede målene ved forvaltningsreformen var å sikre bedre faglig og økonomisk styring av barnevernet, å utvikle likeverdige tilbud på nasjonalt nivå, utvikling av god faglig kvalitet og faglig videreutvikling av tilbudet. I tillegg var det en målsetting å bedre samarbeidet med kommunene og tilgrensende tjenester. Når det gjelder evalueringen av institusjonstilbudet, er en overordnet målsetting å vurdere om det eksisterende institusjonstilbudet er godt nok til å ivareta barns behov. Dette innebærer at evalueringen skal fremskaffe kunnskap om statens ansvarsovertakelse for institusjonene har sikret et tilstrekkelig differensiert tilbud med høy kvalitet i alle regioner. Som fremstillingen vil vise, har det å sikre et tilstrekkelig og differensiert tilbud til barn med ulike behov vært en utfordring i hele perioden som omfattes av dokumentanalysen. I tillegg har forskjellene mellom regionene vært en utfordring, selv om dokumentene indikerer at de regionale forskjellene er blitt redusert over tid. I vår analyse vil vi forsøke å identifisere forhold som fremmer og hemmer måloppnåelsen. I tillegg vil vi fokusere på utfordringer og utvikling i ressursbruken knyttet til institusjonstilbudet før og etter reformen.

I dette kapitlet presenteres analysen av sentrale trekk ved utviklingen over en periode på 15 år (1995–2010) slik den fremstår på grunnlag av offentlige dokumenter. Dokumentanalysen er et selvstendig empirisk arbeid, og et nybrottsarbeid. Målsettingen er å få løftet frem hovedtrekkene som preger utviklingen i institusjonstilbudet i ulike faser i denne perioden. Resultatene i forhold til de sentrale områdene økonomiens betydning, kvalitet og samhandling, presenteres i kapitlene 5, 6 og 9.

2.2 Overordnede utviklingstrekk

Årene frem til 2004 betegnes som en *forberedelsesfase*. Denne fasen omfatter årene 1995–2003. Deretter kommer selve *innføringen av forvaltningsreformen*, altså det som skjer i 2004, og til slutt *oppfølgingsfasen* som strekker

seg fra 2004 og fram til i dag. Utviklingen av institusjonstilbudet har stått sentralt i alle disse fasene.

2.2.1 FRA RETROSPEKTIVT TIL FRAMOVERRETTET BLIKK: FORBEREDELSESFASEN

I 1995 var blikket retrospektivt, i den forstand at man var opptatt av oppfølgingen av det nasjonale utviklingsprogrammet for barnevernet (1991–1993), som representerte en klar styrking av barnevernet. I tillegg var man fortsatt opptatt av implementeringen av den nye barnevernloven, som kom i 1992. Dette kommer spesielt til uttrykk gjennom et sterkt fokus på å utvikle hjemmebaserte tiltak, men dels også gjennom et sterkt fokus på rettsikkerhet. Utvikling av hjemmebaserte tiltak og rettssikkerhet har også vært tillagt stor vekt senere; det er måten det argumenteres på med henvisning til loven og utviklingsprogrammet som gir grunnlag for å si at blikket er retrospektivt. I denne perioden var det også en uttalt målsetting å dreie barnevernets virksomhet sterkere i retning av å være en forebyggende hjelpetjeneste (St.meld. nr. 39 (1995–1996)).

Mot slutten av 1990-tallet ble man i større grad opptatt av utfordringer knyttet til det fylkeskommunale barnevernet og til institusjonstilbudet. Dårlig kvalitet på tilbudet til atferdsvanskelig ungdom og mangelfull oppfølging av de private institusjonene, fremheves som viktige utfordringer. Også kostnadsutviklingen knyttet til disse institusjonene var ute av kontroll. I 2000 kom så Befringutvalget (NOU 2000:12) med sin utredning. Denne ble fulgt opp gjennom St.meld. nr. 40 Om barne- og ungdomsvernet. Stortingsmeldingen bygget i stor grad på Befringutvalgets utredning.

I årene like før forvaltningsreformen ble innført var oppmerksomheten i stor grad rettet mot den kommende reformen. Dette kommer svært tydelig frem i måten departementet argumenterer mot Riksrevisjonens kritikk av institusjonstilbudet på begynnelsen av 2000-tallet. Et viktig kritikkpunkt var at 40 prosent av barna som var plassert i private institusjoner, ikke var omfattet av fylkeskommunal plan. Det ble også påpekt at barn som var institusjonsplassert etter atferdsparagrafene (disse kunne også plasseres i private institusjoner som ikke var omfattet av fylkeskommunal plan), relativt hyppigere ble plassert utenfor eget fylke og i en større utstrekning enn det som var faglig ønskelig (Dokument nr. 3:10 (2002–2003)). Departementet

opplevde på sin side at Riksrevisjonens kritikk ikke ga et tilstrekkelig helhetlig bilde av situasjonen i barnevernet, og at kritikken i for liten grad tok høyde for den administrative og faglige utviklingen. Det ble blant annet vist til at de svakhetene som Riksrevisjonen påpekte var en av årsakene til at staten foreslo at staten skulle overta det fylkeskommunale ansvaret for barnevernet. Også høringen i forbindelse med innføring av forvaltningsreformen fokuserte på en rekke mangler ved fylkesbarnevernet i argumentasjonen rundt behovet for en ny organisering. Manglende differensiering, svakheter i kvaliteten i tilbudet og fokus på manglende kontroll med kostnadsveksten sto her sentralt (jf. høringsbrev og – notat av 12. februar 2002). Høringsrunden ga den statlige modellen en klar tilslutning. Behovet for et mer helhetlig tilbud gikk igjen som argument hos høringsinstansene og reflekterer en forventning om at et helhetlig perspektiv ville ivaretas bedre ved å flytte ansvaret opp på statlig nivå (jf. Ot.prp. nr. 9 (2002–2003)).

2.2.2 VEKT PÅ STYRING OG KONTROLL: GJENNOMFØRINGSFASEN

Fra forvaltningsreformen ble innført reflekterer dokumentene en klar endring. Foruten de organisatoriske endringene ser man en klar økning i krav til rapportering, samt i utvikling av regelverk og rutiner. Dette handlet dels om å forbedre kvaliteten på tilbudet, samt å få en mer samordnet praksis i regionene. Men en viktig målsetting var også å få bedre styring og kontroll med utgiftene. Hovedstrategiene for å oppnå dette var dels å fortsette arbeidet med å vri tiltaksbruken fra institusjon til økt bruk av fosterhjem og hjemmebaserte tiltak, som er langt billigere, en retning som ble staket ut før forvaltningsreformen ble innført. Dels var det å få ned antallet akutt-plasseringer. Bruk av akuttplasseringer sees blant annet som et uttrykk for at barnevernet kommer for sent inn.

2.2.3 KONTROLL MED ØKONOMIEN OGSÅ SENTRALT: OPPFØLGINGSFASEN

Det ble tidlig klart at det statlige barnevernet strevde med å få ned kostnadene, noe som gjenspeiles i budsjettproposisjonene utover 2000-tallet. I stedet for forventede effektiviseringsgevinster økte kostnadene. Dels kunne dette forklares med stigningen i antall barnevernklienter i hele perioden (Brandtzæg, Håkonsen & Lunder, 2010). Imidlertid ble det tatt høyde for dette i de årlige budsjettene til Bufetat. I stedet ses økningen i sammenheng

med kostnader knyttet til selve omorganiseringen. Riksrevisjonens kritiserte da også departementet i sin virksomhetsanalyse av Bufetat for at innføringen av forvaltningsreformen var for dårlig planlagt når det gjaldt kostnadene ved reformen (jf. Dokument nr. 3:6 (2007–2008)). Stigningen fortsatte i årene fremover, og budsjettbalanse ble først oppnådd i 2010, sju år etter at reformen ble implementert. Målsettingen i retning av å redusere institusjonsbruken oppnådde man imidlertid tidligere. Forskjellene mellom regionene har også blitt mindre, selv om det fortsatt er utfordringer på dette feltet.

2.3 Tre sentrale utfordringer i hele perioden

2.3.1 RETTSSIKKERHET

Et område som har vært tillagt vekt i hele perioden er *ivaretagelse av barnas rettsikkerhet*. På midten av 90-tallet ble dette særlig knyttet opp mot innføring av ny barnevernlov. Men også hensynet til ivaretagelse av barn og unges rettsikkerhet mens de er på institusjon, blir tillagt stor vekt. Dette reflekteres gjennom rettighetsforskriften og revidering av denne i to runder og gjennom omtale av individtilsynet, blant annet gjennom de årlige statsbudsjettene. Samtidig kan revideringene av rettighetsforskriften, samt en rekke prinsipputtalelser fra departementet, reflektere et mulig påtrykk fra institusjonene om økt behov for anvendelse av kontrolltiltak i institusjonene (nærmere om dette nedenfor). Dette må blant annet sees i forhold til et annet sentralt utviklingstrekk i perioden; en økning i antall unge med omfattende og sammensatte problemer.

2.3.2 TILSYN

Tilsyn har hele veien vært tillagt stor vekt fra departementets side. I perioden fra 1995–2010 skjedde det også en kraftig utvikling på dette feltet. Tilsynet omfatter både systemtilsyn og individtilsyn. I perioden er tilsynet utviklet både når det gjelder metodikk, mer enhetlig praksis og gjennom utvikling av regelverket knyttet til tilsyn. Mens det fortsatt er fylkesmannen som har ansvaret for gjennomføringen av tilsynet, ble det overordnede tilsynet med det statlige barnevernet overført til Helsetilsynet fra 2010. En viktig begrunnelse for dette var å få bedre samordning av tilsynet på flere områder som må sees i sammenheng.

2.3.3 SAMARBEID

Når det gjelder utviklingen knyttet til *samarbeid mellom ulike hjelpeinstanser*, gjenspeiler dokumentene at dette også har vært en utfordring hele veien, særlig mellom områdene barnevern, rus og psykisk helsevern. At disse områdene har stått spesielt i fokus, har dels sammenheng med at ansvaret for en del av rustilbudet, samt tilbudet innen psykisk helsevern til barn og unge ble inkludert i helseformen som ble innført i 2003. I løpet av 2000-tallet er det gjort en rekke grep for å legge forholdene bedre til rette for samarbeid, blant annet gjennom samarbeidsavtaler både på sentralt og regionalt nivå (nærmere om dette nedenfor). Samtidig vil fremstillingen senere vise at man fortsatt strever med å få til samarbeidet mellom disse tjenesteområdene (se innledningen til kapittel 9).

2.4 utfordringer da ansvaret for institusjonstilbudet var forankret i det fylkeskommunale barnevernet

Det fremgår av St. meld. nr. 39 (1995–96) at utfordringer knyttet til måten den fylkeskommunale barneverntjenesten fungerte på ble avdekket allerede i oppfølgingen av det første handlingsprogrammet for barnevernet, som dekket perioden 1986–1990. Ved regjeringsskiftet i 1990 ble barn og unge et av flere hovedsatsningsområder, og et treårig program for nasjonal utvikling av barnevernet ble igangsatt (1990–1993). Målstyring og strengere rapporteringsrutiner når det gjaldt resultatoppnåelse, representerte nye måter å styre på i forhold til det kommunale og fylkeskommunale barnevernet. Det ble også innført rutiner for å sikre mer systematikk i arbeidet. Bakgrunnen for å innføre strammere rutiner var blant annet kapasitetsproblemer i det kommunale barnevernet og behov for økt kompetanse.

Det fremgår dessuten av Stortingsmelding nr. 39 (1995–1996) at tilbudet til ungdom med atferdsvansker utgjorde en stor utfordring. De fylkeskommunale tilbudene i barneverntjenesten, barne- og ungdomspsykiatrien og rusmiddelomsorgen var ikke godt nok samordnet og var dessuten for fragmentariske. Det fremgår videre at tiltaksapparatet ikke var tilstrekkelig utbygget og at det manglet varierte tiltak og fleksible løsninger tilpasset ungdommenes behov. Det pekes også på ressursmangel, mangelfull kompetanse og at det varierer i hvilken grad tiltakene var inkludert i fylkeskommunenes

institusjonsplaner. Dermed hadde man begrenset mulighet til å sikre at tilbudene tilfredstilte faglige og etiske krav til behandling og opplæring. Følgelig ville regjeringen særlig satse på utvikling av tiltak for denne gruppen og tilrettelegge for særskilt kompetanseutvikling på området.

Manglene ved tiltaksapparatet rettet mot denne gruppen er viktige i lys av at en av hovedmålsettingene med forvaltningsreformen var «... *behov for styring og kontroll med deler av virksomheten. Dette gjelder særlig institusjonsvirksomheten i barnevernet, der det er nødvendig med forbedringer både når det gjelder etablering, drift og faglig innhold.*» (Ot. prp. nr. 9 (2002–2003) s. 37). Noe av dette behovet skyldes følgelig utfordringene med tilbudet og tiltakene rettet mot atferdsvanskelig ungdom. Det fremgår også at man allerede på midten av 1990-tallet var kritisk til de private tiltakene (det skilles her ikke mellom ideelle og kommersielle private tiltak). Det følger videre at det var en høyt prioritert oppgave innenfor barneverntjenesten å sikre at omsorgstiltakene er tilstrekkelige, fleksible, effektive og tilpasset individuelle behov som gis i rett tid (jf. St. meld. nr. 39 (1995–96)). Med andre ord fremheves flere av behovene som begrunnet innføringen av forvaltningsreformen med situasjonen ved institusjonene.

2.4.1 MAN ANTOK AT REFUSJONSORDNINGENE FØRTE TIL OVERFORBRUK AV INSTITUSJONER

Befringutvalget belyser også andre utfordringer som forelå *før* forvaltningsreformen ble innført. Et viktig område var knyttet til ansvarsdelingen mellom fylkeskommunen og kommunen i forbindelse med plassering i institusjon. Utvalget viser til at det særlig fra fylkeskommunalt hold hevdes at betalingsordningen mellom kommune og fylkeskommune bidrar til at kommunen velger for «tunge» og omfattende fylkeskommunale tiltak. Man får en vridning mot tiltak i regi av fylkeskommunen. Utvalget fremhever at: «*Hovedproblemet med betalingsordningen i barnevernet slik den er i dag ser ut til å være at den ikke gir tilstrekkelige økonomiske stimuli til faglig god innsats og tiltaksutvikling på kommunalt nivå.*» (NOU 2000:12 s.74). Kommunene har med andre ord lite å tjene på å utvikle alternative tiltak til institusjonsplassering, hevder utvalget.

Dermed var betalingsordningen et hinder mot en ønsket vridning mot hjemmebaserte tiltak, i tillegg til å være et hinder mot å få bygget ut et til-

strekkelig differensiert tiltaksapparat. Befringutvalget peker også på muligheten for at valg av tiltak blir økonomisk betinget snarere enn begrunnet ut fra hva som er best for barnet (jf. NOU 2000:12, s. 76). Dette er en problemstilling vi møter igjen i dag, relatert til forholdet mellom det statlige og kommunale barnevernet (se for eksempel Slettebø, Oterholm & Stavrum, 2010).

Utvalget mente at denne situasjonen ikke bare hadde betydning for valg av type tiltak, men indirekte også for kostnadene ved at presset fra kommunene om å få institusjonstiltak for ungdom (spesielt de med atferdsvansker) førte til at fylkeskommunene kjøpte mange plasser i private barneverntiltak. I denne sammenheng kan det nevnes at det i regelverket var gitt muligheter for etablering og bruk av private tiltak for ungdom som ble plassert i forhold til atferdsbestemmelsene uten at disse inngikk i driftsavtalene med noen fylkeskommuner. Utvalget berører også kostnadsutviklingen ved at utgiftene i det fylkeskommunale barnevernet hadde hatt en sterkere økning enn veksten i antall barnevernklienter i perioden 1993–2000. En av flere forklaringer var at institusjonsdriften hadde blitt dyrere som følge av høyere krav til kompetanse og bemanning. Imidlertid må kompetansekravene sees i lys av den satsningen som fant sted på barnevernet gjennom utviklingsprogrammet og handlingsprogrammet på slutten av åttitallet og begynnelsen av nittitallet.

2.4.2 MANGLER VED FYLKESKOMMUNENES TILTAK OG BISTAND TIL KOMMUNENE

Av Ot. prp. nr. 9 (2002–2003) fremgår det videre at det var store mangler ved fylkeskommunens bistand til kommunene, og at dette dels skyldtes et for dårlig utbygget tiltaksapparat og dels mangelfull kunnskap om oppfølging av de tilbudene som fantes. Det ble også anført at det ikke fantes et likeverdig institusjonstilbud i hele landet, og at det fylkeskommunale tilbudet særlig var mangelfullt når det gjaldt tiltak for barn og unge med atferdsvansker. Ingen av fylkeskommunene hadde etablert et tilstrekkelig stort og differensiert tilbud til denne gruppen barn og unge, noe som førte til en sterk fremvekst av private institusjoner. Mange av disse tilbudene ble eid og drevet på kommersiell basis av private aktører og finansieringen fant sted ved at fylkeskommunen kjøpte enkeltplasser. I tillegg var det ingen godkjenningsordning for barneverninstitusjoner etter at lov om barneverntjenester ble iverksatt

1.januar 1993, og det var opp til fylkeskommunene å vurdere om tilbudet var godt nok i forhold til formålene de skulle ivareta. I Ot. prp. nr. 9 (2002–2003) understrekes det at fylkeskommunene ikke hadde hatt god nok kontroll med de private tiltakene. Det fremheves i proposisjonen at det særlig er i forhold til barn og unge med alvorlige atferdsvansker at behovet for en styrket og systematisk innsats er stort. Det var også behov for å ivareta ungdommenes behov for rettsikkerhet på en bedre måte. Dette var noe av bakgrunnen for at man ville innføre en godkjenningsordning i forbindelse med innføring av forvaltningsreformen.

2.5 Hva begrunnet forvaltningsreformen når det gjaldt institusjonene?

Ved lov av 8. juni 1979 nr. 51 ble ansvaret for barneverninstitusjonene overført til fylkeskommunen. Før dette var barneverninstitusjonene et kommunalt ansvar (barnevernloven av 1953). Ansvaret for drift og tilsyn var tillagt barnevernemndene. Hovedformålet med å overføre ansvaret for barneverninstitusjonene til fylkeskommunene var å sikre institusjonene bedre økonomi og få til en bedre geografisk fordeling av institusjonsplassene. Et annet argument var at fylkeskommunene allerede hadde ansvaret for en del institusjoner, først og fremst barne- og ungdomspsykiatriske institusjoner, og en målsetting var dermed å bedre samordningen av institusjonstilbudet til vanskeligstilte barn og unge (jf. Ot. prp. nr 9 (2002–2003)).

Som fremstillingen vil vise, ser man likhetstrekk mellom begrunnelsen for overføringen av ansvaret for barneverninstitusjonene til fylkeskommunene og argumentasjonen for å overføre ansvaret for disse til staten, blant annet gjennom ønsker om bedre samordning og geografisk spredning. Fylkeskommunen hadde før forvaltningsreformen ansvaret for etablering og drift av institusjoner for barn og unge etter barnevernloven og for å bistå kommunene med plassering utenfor hjemmet. En annen sentral oppgave i det fylkeskommunale barnevernet var å styrke kompetansen og øke tilgjengeligheten av tjenester til familier med atferdsvanskelige barn og unge, og her sto særlig PMTO og MST sentralt etter hvert som disse tiltakene ble implementert. Det fremgår for øvrig av Ot. prp. nr. 9 (2002–2003) at det ikke var

noen uenighet om at barneverninstitusjonene skulle være et fylkeskommunalt ansvar da lov om barneverntjenester ble vedtatt i 1992.

Av St.prp. nr. 1 (2002–2003) fremgår det at regjeringen høsten 2002 ville legge frem en odelstingsproposisjon (Ot.prp. nr. 9 (2002–2003) med forslag om statlig overtakelse av fylkeskommunenes oppgaver på barnevern- og familievernområdet. Det ble i denne forbindelse vist til Befringutvalgets utredning (NOU 2000:12) og St.meld. nr. 40 (2001–2002) Om barne- og ungdomsvernet. Odelstingsproposisjonen ville også omfatte forslag om godkjenning av private institusjoner og kvalitetskrav for alle barneverninstitusjoner. Formålet var å styrke rettssikkerheten til barn og unge med behov for plass i barneverninstitusjon. Det fremgår videre at man ville legge opp til en forvaltningsmodell med fem regionale enheter lokalisert i samme område som de regionale helseforetakene. Videre ville man videreføre Oslos helhetsansvar for barnevernet, og det ville bli åpnet for forsøksvirksomhet i enkelte større kommuner. Dette ble senere gjort i Trondheim fram til 2008.

Overføringen av det fylkeskommunale ansvaret for barnevernet til staten innebar blant annet at staten overtok ansvaret for etablering og drift av barnevernsinstitusjoner og rekruttering og formidling av fosterhjem. Det fremgår av proposisjonens kapittel 2 at en viktig grunn til at departementet i 2001 satte i gang en utredning om den fremtidige organiseringen av barnevernet var at omfattende reformer hadde endret rammebetingelsene for barne- og familievernet. Ansvaret for spesialisthelsetjenesten, herunder barne- og ungdomspsykiatrien og deler av rusmiddelomsorgen, ble overført til statlige eide helseforetak 1. januar 2002. Man ønsket å sørge for en hensiktsmessig oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåer og – områder i tråd med vanlige forvaltningsmessige prinsipper. En begrunnelse som imidlertid også fremheves er de problemene som var knyttet til en del av fylkeskommunens oppgaver på barnevernsfeltet. Her fremheves ansvaret for barneverninstitusjonene særskilt (jf. Ot. prp. nr. 9 (2002–2003)). Med andre ord var utfordringer knyttet til institusjonstilbudet en viktig begrunnelse for forvaltningsreformen.

I proposisjonen gjentas en del konkrete utfordringer relatert til institusjonstilbudet. Ingen fylkeskommuner hadde klart å etablere et tilstrekkelig stort institusjonstilbud til ungdom med atferdsproblemer. Spesielt gjaldt

dette langtidstiltak for denne gruppen. Dette hadde igjen ført til en sterk fremvekst av private institusjoner/tiltak. Det fremgår videre av proposisjonen at utgiftene i fylkesbarnevernet hadde økt relativt mer siden 1993 og frem til 2002 enn det økningen i antall plasseringer utenfor hjemmet skulle tilsi. Med andre ord var behovet for å få kontroll med utgiftsøkningen også en viktig bakgrunn for forvaltningsreformen.

2.6 Argumenter for overføring av ansvaret til staten

Den 12. februar 2002 sendte Barne- og likestillingsdepartementet ut et høringsnotat der fire alternative modeller for fremtidig organisering ble drøftet (jf. høringsbrev og -notat av 12. februar 2002). Disse omfattet fortsatt fylkeskommunalt ansvar, samlet overføring av oppgavene til kommunene, samlet overføring av oppgavene til staten og deling av oppgavene mellom stat og kommune. De viktigste argumentene departementet anførte for den statlige modellen, var at befolkningsgrunnlaget i fylkeskommunene ikke var stort nok til etablering av et tilstrekkelig differensiert omsorgs- og behandlingstilbud. Det er vanskelig å sikre et likeverdig tilbud i hele landet uten at ansvaret er sentralisert på et overordnet nivå. Det ble også anført at staten vil ha gode forutsetninger og virkemidler for å videreutvikle tjenestene. Behovet for styring og kontroll ble understreket, og særlig ble institusjonsområdet trukket frem som et område med behov for forbedringer både når det gjelder etablering, drift og faglig innhold. Man mente at sentrale beslutninger ville bedre rettssikkerheten til barn i institusjon, sørge for bedre geografisk fordeling og mer effektiv bruk av ressursene. Også hensynet til bedre samarbeid ble anført, blant annet ved at instanser med brede samarbeidsflater ville ligge på samme forvaltningsnivå og man ville unngå at instansene skyver ansvaret over på hverandre. Motargumentene for statlig overtakelse var lokal-demokratiske hensyn og at en statlig overtakelse ville innebære et brudd med det finansielle ansvarsprinsipp.

I høringsrunden kom det inn nesten 200 høringsuttalelser, hvorav 153 uttalte seg om organiseringen av barnevernet. Av disse gikk 87 inn for den statlige modellen, blant disse var 34 kommuner. Høringsinstansene som var for den statlige modellen, var opptatt av å sikre et godt og likeverdig og/eller tilstrekkelig differensiert tiltaksapparat i hele landet. Bedre styringsmuligheter

fra statens side fremheves også. I tillegg gis samarbeidsargumentet støtte, særlig sett i forhold til barn med sammensatte behov. Motargumentene var brudd med det lokaldemokratiske prinsipp, samt at den statlige modellen fremsto som sentralisert og byråkratisk. Enkelte fryktet også større avstand mellom første- og andrelinjetjenesten.

I vurderingen hvor departementet går inn for den statlige modellen, fremholdes det at: «*Departementet legger vekt på at fylkeskommunene ikke i tilstrekkelig grad har maktet å ivareta sine oppgaver på barnevernområdet på en fullt ut tilfredsstillende måte, noe mange av høringsinstansene har sagt seg enige i.*» (Ot. prp. nr. 9 (2002–2003) s. 39). Det uttrykkes eksplisitt i proposisjonen at departementet har lagt stor vekt på høringsinstansenes syn.

Avslutningsvis kan det påpekes at departementet i forbindelse med drøftingen av forvaltningsreformen la grunnlaget for forventninger om at staten ville ha de beste forutsetninger for ha oversikt over institusjonstilbudet, best forutsetninger for å utvikle tilbudet både geografisk og innholdsmessig, samt ikke minst for å kunne styre feltet i riktig retning. Disse forventningene er interessante i lys av de utfordringene som senere har vist seg både når det gjelder utvikling av institusjonstilbudet, kostnadsvekst og samarbeidsproblemer mellom det kommunale og statlige barnevernet.

2.7 Hva innebar statlig ansvar for barneverninstitusjonene?

Ved overføring av ansvaret til staten la man opp til en forvaltningsorganisering med et direktorat som sentral etatsledelse underlagt departementet, organisert og lokalisert til Barne- ungdoms- og familieforvaltningen (BUFA), og fem regionale enheter. I det følgende redegjør vi for noen konsekvenser av dette for barneverninstitusjonene, uten at fremstillingen er uttømmende.

Ansvarsoverføringen innebar at staten fikk ansvar for etablering og drift av institusjoner, eventuelt med tilknyttede spesialisthelsetjenester. De statlige regionale enhetene skulle ivareta dette ansvaret. Disse skulle ha et selvstendig ansvar for styring, planlegging og ledelse innenfor sitt geografiske område. Den enkelte regionale enheten skulle ha betydelig frihet til å utforme tjenestetilbudet (jf. Ot. Prp. nr. 9 (2002–2003)). Denne friheten er senere blitt snevret inn, noe som blant annet fremgår av Riksrevisjonens virksomhetsanalyse av Bufetat (jf. Dokument nr. 3:6 (2007–2008)). Her vises det til

at det ved opprettelsen av Bufetat ble etablert relativt autonome regioner med vide fullmakter. Etter hvert har både BLD og Bufdir sett et økende behov for ytterligere å sentralisere styringen, både i forhold til omstillingsarbeidet, men også for felles føringer ved kjøp av institusjonsplasser.

Ved overføringen av ansvaret til staten skulle de regionale enhetene videre ha en plikt til å utarbeide institusjonsplaner for hele regionen. Man åpnet fortsatt for samarbeid med kommuner eller private institusjonseiere. Det skulle være opp til statlige myndigheter om private eller kommunale institusjoner skulle utgjøre en del av det statlige institusjonstilbudet. Det skulle være tilstrekkelig at det ble inngått en avtale mellom statlig regional barnevernmyndighet og den enkelte institusjonen om at regionen skulle disponere plassene, og om hvor lang tid avtalen skulle gjelde, for å kunne bli innpasset i regionens institusjonsplan. En rekke tiltak ble videre foreslått for å bedre kontrollen med de private institusjonene, blant annet hjemmel til å gi forskrifter om kvalitetskrav og forslag om godkjenningsordning for private og kommunale institusjoner. Man var også opptatt av innføring av like inntaks- og utskrivingsprosedyrer for hele landet for å sikre et likeverdig tilbud. Inntak i institusjon skulle i størst mulig grad samordnes for den enkelte region av statlig regional myndighet, og regional myndighet skulle til enhver tid ha oversikt over ledige institusjonsplasser i hele regionen. Det ble også foreslått å videreføre ordningen med at statlige barneverninstitusjoner har en plikt til å ta imot barn som er bestemt skal ha plass i en institusjon, og at utskriving ikke kan skje uten at barneverntjenesten samtykker i dette.

2.8 Iverksettelse av reformen

Reformen trådte i kraft 1. januar 2004, etter et omfattende arbeid med å forberede omorganiseringen. Av St.prp. nr. 1 (2003–2004) fremgår det at Statens barnevern og familievern (SBF) vil bli opprettet 1. januar 2004 som en del av Barne-, ungdoms- og familieforvaltningen (BUFA). Barne- og familiedepartementet fikk et særlig ansvar for å styre overgangen og gradvis overføre oppgaver ut til BUFA og SBF. Målsettingen var at statens barnevern fullt ut skulle tillegges BUFA fra 1. januar 2005. For BUFA innebar dette en dobling av antallet ansatte og et bredere spekter av oppgaver. Av St.prp.nr. 1 (2005–2006) fremgår det at sammenslåingen mellom SBF og BUFA ble

fremskyndet til 1. juli 2004 da etatene allerede var samlokalisert fra 1. januar 2004 og man fant det lite hensiktsmessig å beholde to organisasjoner. Ved sammenslåingen ble den sentrale enheten i etaten opprettet som et direktorat. Dette viser at man la opp til implementering av en stor forvaltningsreform og et omfattende omstillingsarbeid over relativt kort tid.

Hovedstrategiene i reformen kommer til uttrykk gjennom et strategidokument fra Barne- og familiedepartementet av 7. juli 2003 (Rundskriv Q-19/2003). Hensikten med strategidokumentet var å sikre at man ved omorganiseringen nådde de målsettingene som er nedfelt i Ot.prp. nr. 9 (2002–2003) og St.meld. nr. 40 (2001–2002) Om barne- og ungdomsvernet. Her formuleres hovedmålsettingene med reformen:

- Å sikre en bedre faglig og økonomisk styring med barnevern
- Å sikre likeverdige tilbud i hele landet til barn og unge som trenger barneverntjenester
- Å utvikle et bedre samarbeid og bedre tjenester i kommunene
- Å sikre en god kvalitet i alle ledd innen barnevern
- Å bidra aktivt til at det skjer en faglig videreutvikling av tjenestetilbudet i barnevernet
- Å bidra til bedre samarbeid med tilgrensende tjenester.

Strategidokumentet gir et nærmere innblikk i strukturen på organiseringen, gjennom redegjørelsen for ansvars- og oppgavefordelingen mellom de ulike nivåene i det statlige barnevernet. Så langt vi kan se er dette første gang man møter betegnelsen «fagteam». Forløperen til disse var konsultasjonsteam på fylkesnivå – en ordning som opprinnelig ble foreslått av en faggruppe som utredet de faglige forutsetningene for arbeid med ungdom plassert etter atferdsparagrafene (jf. Utredning av de faglige forutsetningene for arbeid med ungdom plassert etter lov om barneverntjenester §§ 4-24 og 4-26, Barne- og familiedepartementet, 1995). I tillegg ser en at staten tar et tydelig grep i retning av strammere økonomisk styring og kontroll, og man legger dessuten opp til strategiske tiltak med sikte på å utvikle en mer enhetlig kultur i organisasjonen.

De endrede ansvarsforholdene førte med seg behov for en rekke regelendringer og til dels også opprettelse av nye regelverk. Blant annet ble utkast til forskrift om godkjenning av private og kommunale institusjoner og om krav til kvalitet, samt tilsynsforskrift, sendt på høring. Det følger dessuten at det ville bli utarbeidet rutiner for oppfølging av blant annet kvalitetsforskriften for å sikre kontinuerlig og jevn kvalitet på institusjonstilbudet. I tillegg settes det i verk informasjonstiltak. Med andre ord gjøres det en rekke grep for å bedre kvaliteten i institusjonene.

St.prp. nr. 1 (2003–2004) gir også innblikk i hvilke tiltak som gjøres i forhold til barneverninstitusjonene. Man var opptatt av å få kontroll på kostnadsutviklingen gjennom å sikre bedre faglig og økonomisk styring i barnevernet generelt, men også gjennom å få kontroll på institusjonsplasseringene. Noe departementet grep fatt i var misforholdet mellom planlagte og akutte plasseringer. Man ville forsøke å gjøre plasseringene mer planlagte og dermed få ned antallet akutt-plasseringer. I tillegg ville man tilstrebe en dreining bort fra bruk av institusjonsplasser til økt vekt på tiltak i familien eller i fosterhjemsbaserte tiltak. Når det gjelder vridningen bort fra institusjonsplasseringer, innebærer dette at man fortsetter en politikk som også var iverksatt før forvaltningsreformen. Man ønsket i tillegg å profesjonalisere bestillerfunksjonen ved kjøp av private institusjonsplasser på den måten at man økte konkurransen på pris og kvalitet. I tillegg ville man lage en oversikt over beleggprosenten i institusjonene for å sikre best mulig utnyttelse av ledig kapasitet. Med andre ord ble det foreslått en rekke tiltak for å få kontroll særlig med kostnadsutviklingen på institusjonsområdet.

Med tanke på målsettingen om et likeverdig tilbud hadde departementet behov for å skaffe seg oversikt. Departementet la derfor opp til en systematisk gjennomgang av tjenestetilbudet i de ulike regionene, blant annet med sikte på mulig omstrukturering. Samordning av praksis gjennom erfaringsutveksling mellom regionene skulle også bidra til å sikre et mest mulig likeverdig tilbud. For å sikre samarbeid mellom ulike hjelpetjenester (særlig samarbeid mellom barnevernet og barne- og ungdomspsykiatrien) la man i tillegg opp til forpliktende samarbeidsordninger på regionnivå.

I de nærmeste årene fremgår det av budsjettproposisjonene at det arbeides systematisk med omstillingen i den nye organisasjonen. Blant annet

utarbeides det utkast til institusjonsplaner for løsning av de oppgaver som følger av barnevernloven § 5-1 om etablering og drift av institusjoner. Planene skulle vise hvordan regionene skulle dekke aktuelle og fremtidige behov for institusjonsplasser og skulle revideres årlig. Slike planer ble utformet for årene 2006 til 2010.

2.9 utfordringer knyttet til å nå målsettingene

2.9.1 DET BLE TIDLIG KLART AT BUFETAT HADDE PROBLEMER MED Å FÅ KONTROLL MED KOSTNADSVÆKSTEN

Allerede kort tid etter omorganiseringen viser dokumentene at den nye organisasjonen hadde problemer med å nå målsettingene med reformen, for det første når det gjaldt å få kontroll med kostnadsveksten. Det er flere grunner til dette. Dels skyldtes det at det koster å omorganisere. I Riksrevisjonens virksomhetsanalyse av Bufetat som baserer seg på opplysninger primært fra 2005 og 2006, rettes det som nevnt, kraftig kritikk mot departementet for at man ikke hadde tatt tilstrekkelig høyde for dette (Dokument nr. 3:6 (2007–2008)). Det påpekes også at det fortsatt er regionale forskjeller i tiltaksbruken, utfordringer med å sikre kostnadseffektiv drift, at Bufetats styring har store forbedringspotensialer, at kjøp av private barnevernsplasser fortsatt kan forbedres og ikke minst at budsjetteringen fra departementets side gjennom flere år har vært lite realistisk (jf. Dokument nr. 3:6 (2007–2008)). I Bufetats årsrapport fra 2005 vises det til at strengere krav til kvalitet ved institusjonene og det å følge annet statlig regelverk, medførte høyere kostnader. Bufetat viser i denne sammenheng til Riksrevisjonens merknader til Dokument nr. 1 (2005–2006) om vesentlige brudd på gjeldende regelverk og mangelfull styring og kontroll i Bufetat. Her reiste Riksrevisjonen spørsmål om departementets styring og rutiner for realistisk budsjettering grunnet store budsjettoverskridelser. Det ble også påpekt en rekke svakheter som manglende planverk i Bufetat og svakheter i resultatrapportering, samt mangelfulle rutiner og at offentlige anskaffelser var gjort i strid med gjeldende regelverk (Riksrevisjonens rapport til Dokument nr. 1 (2005–2006)).

I følge Bufetats årsrapport fra 2005 hadde omstillingen i tiltaksapparatet også medført at man ikke hadde klart å holde tilstrekkelig høyt belegg blant annet i statlige institusjoner. Også i St.prp. nr. 1 (2006–2007) får man inn-

trykk av at utfordringene ved omstillingen hadde vært store. Utgiftene hadde ikke gått ned som forutsatt, blant annet fordi man hadde måttet øke utgiftene med sikte på etablering av virksomheten. Det fremheves også at: «Bufetat har vært stilt ovenfor krevende utfordringer knyttet til å gjøre barnevernet i 18 ulike fylkeskommuner til én effektiv statlig virksomhet, bygget opp fra bunnen av med ett nytt direktorat, regionkontorer og fagteam» (St.prp. nr. 1 (2006–2007) s. 94). Utsagnet reflekterer hvor omfattende og krevende omorganiseringen var for de ansvarlige instansene, og viser at omstillingsprosessen i seg selv i alle fall i den første perioden var til hinder for å nå viktige målsettinger med reformen.

2.9.2 2007: ECONs RAPPORT OM STYRING OG RESSURSBRUK I STATLIG REGIONALT BARNEVERN

I denne perioden kom også ECONs rapport om styring og ressursbruk i statlig regionalt barnevern (2007), som må sees i sammenheng med de utfordringene man hadde møtt i forbindelse med etablering og utvikling av det statlige regionale barnevernet. ECONs arbeid hadde som siktemål å identifisere tiltak som kunne bidra til bedre måloppnåelse og bedre ressursbruk i barnevernet. I rapporten fremheves det at utviklingen går riktig vei når det gjelder vridning i retning av økt bruk av fosterhjem og hjemmebaserte tiltak og mindre bruk av institusjon. Utviklingen går også i riktig retning med hensyn til at statlig regionalt barnevern håndterer flere saker i eget tiltaksapparat, altså mindre bruk av private institusjoner.

Samtidig var det fortsatt en utfordring å utnytte kapasiteten bedre. ECON påpeker at regionene i sitt arbeid må være bevisste på årsakene til lavt belegg, nærmere bestemt om forskjellene skyldes infrastruktur eller enkeltstående forklaringer. I rapporten påpekes det også at utgiftene går opp i forhold til fosterhjem og ned i forhold til institusjon. ECON fremhever betydningen av et godt samarbeid mellom fagteamene og kommunene for å oppnå lavest mulige kostnader knyttet til beslutninger om tiltak. De peker på at det er utfordringer mellom forvaltningsnivåene, og at hovedutfordringene synes å være der tiltaksmyndighet og økonomisk ansvar er plassert på ulike nivå. ECON foreslår blant annet at direktoratet bør bistå regionene i forhold til utfordrende kommuner, at direktoratet vurderer mulighetene for å bedre

premissene for gode samarbeidsrelasjoner på et mer overordnet nivå, samt å utvikle eksempler på bestepraksiseksempler innenfor fagteam.

I rapporten belyses også styrings- og rapporteringsdialogen mellom departementet og etaten for øvrig, der uenigheter knyttet til detaljeringsnivået i styringen og målkonflikter har vært aktuelle konfliktområder. ECON anbefalte at departement og direktorat bør arbeide for en bredere felles plattform for styringsdokumentene, men også for å bedre dialogen mellom forvaltningsnivåene. Det påpekes dessuten at rapporteringsgrunnlaget bør bli bedre sånn at det blir lettere for etaten å oppfylle rapporteringskravene. ECON foreslo videre tiltak som gir bedre balanse mellom direktorat og departement gjennom at direktoratet i større grad tas med i utviklingen av styringsinstrumenter og at ansvars- og rollefordelingen mellom aktørene blir tydeligere. ECON tok dessuten opp problemstillingen om at regionenes utfordringer hadde vært tillagt for lite vekt, fordi man hadde vært opptatt av å oppfylle de nokså detaljerte tildelingsbrevene fra departementet til direktoratet. Her foreslås det å arbeide for en mer felles forståelse der disponeringsbrevene fra Bufdir til regionene i større grad bør forholde seg til regionenes utfordringer. Så langt vi kan se går ECONs (2007) anbefalinger i retning av å bedre samarbeidsflater og kommunikasjon mellom forvaltningsnivåene – altså å styrke den etablerte strukturen som allerede er lagt gjennom forvaltningsreformen. Det foreslås for eksempel ikke å forsøke å redusere antallet rapporteringer eller å redusere detaljeringsnivået i styringen.

2.9.3 2009: «DIAGNOSE ØKONOMI OG STYRINGSSYSTEM»

På bakgrunn av veksten i aktivitets- og utgiftsnivået i det statlige barnevernet fikk Bufdir i 2009 bistand til å se nærmere på effektiviseringsmuligheter i etaten. Dette skulle skje ved hjelp av en analyse av hvilke faktorer som har størst betydning for utgiftsutviklingen, samt årsaker til dette. «Diagnose økonomi og styringssystem» (Bufdir, 2009) skulle også tydeliggjøre hvilke eksterne faktorer som reduserer muligheten for styring og kontroll, samt hvilke faktorer etaten har innflytelse over med sikte på å sikre kontroll og styring. Dessuten skulle det foreslås tiltak som sikrer styring og kontroll både på kort og litt lengre sikt. Metodisk baserte analysen seg på observasjoner over fire uker, gjennomgang av dokumentasjon og 33 intervjuer med fag-

teamansatte og -ledere i alle regioner, ledelsen i Bufdir og BLD. Det ble gjennomført en ren økonomisk analyse, som ikke inkluderte barnevernfaglige vurderinger. Det understrekes i rapporten at vurderinger av rapportens anbefalinger må ta høyde for dette.

I rapporten fremholdes det at etaten har hatt en utgiftsvekst på ni prosent nominelt de siste årene som knyttes til aktivitetsvekst og lønns- og prisvekst, men også at det er forskjeller mellom regionene i fordelinger av tilbudte tjenester. Det slås fast at *«Det er i liten grad etablert en felles måte å jobbe på i etaten som helhet, og på tvers av fagteam og institusjoner spesifikt, og det er lite deling av beste praksis på tvers av regionene»* (Diagnose økonomi og styringssystem s. 2). Det var forskjeller mellom regionene i forhold til hvor mange barn som plasseres i institusjon, hvor lenge de ble værende i institusjon og i utgiftsnivået i institusjonene.

Forfatterne bruker begrepet «god praksis» uten at innholdet defineres. Men ut fra rapporten ser begrepet ut til å omfatte en praksis der «færrest barn plasseres i institusjon, at eventuelle institusjonsopphold er korte, og at utgiftsnivået er lavt». Region Øst og Vest kommer dårligst ut i forhold til disse parametrene. Fagteamene utpekes som et nøkkelledd. Det fremholdes at: *«Aktivitets- og utgiftsnivået i det statlige barnevernet er i hovedsak regel- og frontlinjestyrt gjennom regionenes fagteam og institusjoner...»* (ibid.). Fagteamene jobber mot kommunene, som er bestillere, men fagteamene kan ikke direkte styre aktiviteten. Det er det kommunale barnevernet som er bestillere av tiltak, og beslutningsmyndigheten for tiltak ligger hos Fylkesnemnda ved tvangs- og omsorgsplasseringer. Fylkesnemnda kan også stille vilkår om valg av institusjon. Oppholdstiden for barn og unge på institusjon kan påvirkes både av institusjon og fagteam, men beslutningsmyndigheten ligger enten hos kommunen ved frivillige tiltak, eller i fylkekommunen ved tvangs- og omsorgsplasseringer. I rapporten skrives det videre at *«Til tross for dette har mange regioner og fagteam oppnådd til dels store forbedringer gjennom systematisk arbeid i egen organisasjon og med kommunene, og dette viser at det finnes stor mulighet for etaten til å påvirke beslutninger fattet i kommunen og fylkesnemnd»* (ibid). På den ene siden kan man ut fra en økonomisk vurdering si at det til tross for de formelle reglene for beslutningsnivå ligger styringsmuligheter i kostnadsreducerende retning. På den annen side kan

man si at kommunen og fylkesnemnda er de som er nærmest barnet til å beslutte hva som er best for det enkelte barn eller den enkelte ungdom. Derfor er beslutningskompetansen lagt på dette nivå. Når det barnevernfaglige, men også politiske og forvaltningsmessige utgangspunktet er at barn og unge skal få tiltak tilpasset sine individuelle behov, er det noe paradoksalt at det blir sett på som et problem at aktørene som er nærmest barna og ungdommene er de som bestemmer varigheten av en plassering.

I rapporten kritiseres direktoratet og regionledelsen for styringen av budsjettprosesser og oppfølging i etaten. Intervjuene har avdekket at enkelte fagteam opplever budsjetteringen som urealistisk og ikke mulig å oppfylle. På samme måte som i ECONs rapport rettes det kritikk mot detaljstyringen gjennom tildelingsbrevet fra BLD og at dette tar opp for mye ressurser i ledelsen i etaten.

Tiltakene i rapporten retter seg i stor grad mot å søke å oppnå «god praksis» i hele det statlige barnevernet: «*God praksis viser at det er mulig å påvirke kommunene og fylkesnemndene i prosessen for å definere det riktige barneverntiltaket i kommunalt eller statlig tiltaksapparat. Tillit til de riktige tiltakene blir skapt ved å gi et tilbud av høy kvalitet*» (Diagnose økonomi og styringsystem s. 5). Dette skal oppnås gjennom gode samarbeidsforhold med kommunene og fylkesnemndene. Departementet skal formidle budskapet til kommuner, fylkeskommuner og fylkesnemnder. Konkrete tiltak handler om å se om det er nødvendig å ha et så stort antall institusjonsplasser tilgjengelig og eventuelt redusere tilbudet, samt å utnytte kapasiteten maksimalt og å sikre alternativer til de barna og ungdommene som er for lenge på institusjon. For å oppnå dette foreslås systematisering av god praksis, utvikling av rutiner for samarbeid og for beslutninger om valg av tiltak. Forfatterne foreslår også å identifisere fagteam som trenger bistand, dvs. som i for stor grad plasserer i institusjon slik det kan forstås. I rapporten foreslås det både endringer i Bufdirs virksomhetsstyring og det fremmes forslag om en konkret omstillingsprosess med sikte på å følge opp de tiltakene som foreslås i utredningen.

Rapporten illustrerer at det statlige barnevernet ser ut til å fortsette med å slite med å nå de økonomiske målsettingene med reformen helt frem mot i dag. Samtidig indikerer den et enda sterkere fokus på økonomiske hensyn

samtidig som forfatterne definerer faglige vurderinger som utenfor sitt mandat. Dermed problematiseres ikke potensielle motsetninger mellom faglige og økonomiske hensyn. Kun ett sted adresseres dette, der det heter: «*Inntrykket fra intervjuer med fagteam, regionledelse og direktoratet peker dog i retning av at det er liten eller ingen forskjell mellom det å gi det best mulig faglige barneverntilbudet, som følger det mildeste inngreps prinsipp, og det å oppnå en god økonomistyring*» (Diagnose økonomi og styringssystem s. 3). Avstanden kan synes stor til barnevernlovens § 4- 1 hvor det heter at det skal «... *legges avgjørende vekt på å finne tiltak som er til beste for barnet. Herunder skal legges vekt på å gi barnet stabil og god voksenkontakt og kontinuitet i omsorgen.*»

2.10 «Program 2010» og kvalitetsutviklingsprogrammet «19-5-1»

Det følger av statsbudsjettet for 2011 at Bufdir har gjennomført flere analyser av den økonomiske situasjonen i Bufetat, hvor rapporten «Diagnose økonomi og styringssystem» nevnes spesielt. Denne bidro til at det i 2010 ble etablert et eget Program for økonomisk balanse og god faglig praksis i det statlige barnevernet (kalt «Program 2010») med sikte på å følge opp analysen (jf. Prop. 1 S (2010–2011)). Arbeidet førte til en større omorganisering av direktoratet med sikte på å støtte opp fagutviklingen. Målet for Program 2010 er «*budsjettbalanse i 2010 og auka fagleg måloppnåing gjennom eit likeverdig og kunnskapsbasert barnevern med einsarta praksis*». (jf. Prop. 1 S. (2010–2011) s. 28). Tre hovedinnsatsområder fremheves i statsbudsjettet: Dette er inntak og valg av tiltak hvor målsettingen er mer ensartet praksis i etaten når det gjelder hvilke problemer barna har som kommer inn i det statlige barnevernet og hva slags tiltak de får. Faste rutiner og et styrket samarbeid mellom det kommunale og statlige barnevernet skal bidra til dette. Dernest handler det om å få redusert institusjonsutgiftene blant annet ved bedre kapasitetsutnyttelse i de statlige institusjonene. Det tredje handler om hvor lenge barna blir i institusjon og hvor etaten skal følge særlig opp institusjonsopphold som varer mer enn to år. Andre områder som etaten har prioritert, er bedre internkontroll og økonomistyring, utarbeidelse av veiledere til forskrift om internkontroll i barneverninstitusjoner og for oppfølging av barn og unges skolegang (jf. Prop. 1. S. (2010–2011)).

I statsbudsjettet for 2011 understrekes det at selv om antall barn på institusjon går ned vil det fortsatt være behov for institusjonstilbud til noen barn. I denne sammenheng er departementet opptatt av at det enkelte barn skal få et faglig og godt tilpasset institusjonstilbud. I denne forbindelse vises det til at direktoratet har startet arbeid for å utvikle et «...*meir likeverdig, kvalitativt betre og kunnskapsbasert institusjonstilbod til ulike grupper barn og unge.*» (jf. Prop. 1. S (2010–2011) s. 115). Kvalitetsutviklingsprogrammet «19-5-1» omfatter hele etaten, og skal slutføres i løpet av 2011. Etter planen skal en ny, enhetlig tjenestemodell være besluttet i oktober/november 2011. Arbeidet har tre innsatsområder: videreutvikling av Bufetats tjenestetilbud, organisering og styring og ledelse, kvalitetssikring og internkontroll. Det har pågått en prosess gjennom hele året med kartlegginger, analyser og konsekvensvurderinger for å legge et bredt grunnlag for den nye tjenestemodellen.

2.11 Fra fragmentert til byråkratisert?

Analysen av utviklingen fra forvaltningsreformen ble innført i 2004 og viser at gjennomføringen av reformen har medført store utfordringer for Bufdir og Bufetat, spesielt fordi det åpenbart ikke var tatt høyde for kostnadene ved omorganiseringen de første årene etter 2004. For institusjonenes del viser analysen at disse hele tiden har vært et viktig satsingsområde for å nå den overordnede målsettingen om å få kontroll med kostnadsutviklingen.

Samtidig viser utviklingen at departement og direktorat hele veien også har arbeidet for å utvikle rutiner og retningslinjer med sikte på å oppnå bedre kvalitet og et mer samordnet tilbud, altså for å nå de andre målsettingene med reformen. Foruten fagutvikling på institusjonsfeltet har det handlet om å håndtere et fragmentert landskap der utgangspunktet var 19 fylkeskommuner som så skulle «samles til ett rike» i fem regioner. Kampen mot kostnadsoverskridelsene fremstår likevel som overordnet når man ser de ulike dokumentene i sammenheng. Dette understrekes særlig sterkt i perioden fra 2007 og frem til dags dato hvor de økonomiske analysene klart fremheves som sentrale i statsbudsjettet for 2011, og hvor «Diagnose økonomi og styringssystem» (Bufdir, 2009) nevnes spesielt. Dette levner liten tvil om at både ECONs rapport fra 2007 og særlig «Diagnose økonomi og styringssystem» (Bufdir, 2009), har vært sentrale premissleverandører for det som oppleves

som den rådende tenkningen om at hensynet til budsjettbalanse skal være overordnet.

I tillegg legger disse analysene sentrale føringer i retning av å arbeide for kortere institusjonsopphold for barn og unge, men også for en tydeligere differensiering av institusjonstilbudet. At de økonomiske analysene viste seg å bli så fremtredende, er også årsaken til at evalueringen av institusjonstilbudet har valgt å bruke betydningen av økonomi som en overordnet, analytisk innfallsvinkel, sammen med konsekvenser av at institusjonsplassering på mange ulike måter defineres som siste utvei. Samtidig gir kvalitetsutviklingsprogrammet, sammenholdt med oppnådd budsjettbalanse i 2010, mulighet for at arbeidet for bedring av kvalitet vil komme tydeligere frem i årene fremover. I den samlede analysen av offentlige dokumenter som er analysert fremstår likevel det å få kontroll med kostnadene som den klart mest fremtredende dimensjonen i oppfølgingen av forvaltningsreformen, selv om mye viktig arbeid også er gjort i forhold til reformens øvrige målsetninger hvor kvalitet og bedret samhandling inngår. Disse dimensjonene berøres nærmere i kapitlene 6 og 9.

3 Metode og data

3.1 Innledning

3.1.1 METODISK TILNÆRMING TIL EVALUERINGEN

Utgangspunktet for evalueringen er forvaltningsreformen av 2004. Målsettingene med reformen var styrende for problemstillingene som ble formulert for evalueringen av institusjonstilbudet. Situasjonen i dag skal evalueres ut fra målsettingene med reformen, sammenholdt med situasjonen da reformen trådte i kraft. Samtidig skal også utviklingen underveis evalueres. Dette tilsier analyser av utviklingstendenser som er mulig å spore, viktige milepæler knyttet til målsettingene med reformen, eventuelle tilsiktede eller utilsiktede vridninger i forhold til de opprinnelige målsettingene samt utvikling i rammebetingelsene underveis. Samtidig har evalueringen foregått i forhold til en organisasjon som har vært i kontinuerlig forandring siden starten. Dette har særlig vært tilfelle i løpet av den tiden evalueringen har foregått, gjennom «Program 2010» og Kvalitetsprogrammet «19-5-1» i 2011. Dette tilsier at det kan bli vanskelig å sortere ut hva som er direkte og indirekte konsekvenser av selve reformen, og hva som har sammenheng med organisatoriske endringer initiert av Bufdir.

Det anses videre som viktig å innrette analysene slik at det også blir mulig å peke på mulige utviklingsmuligheter framover. Alt dette tilsa et sammensatt forskningsdesign, med bruk av både kvalitative og kvantitative metoder. Man vil vanligvis regne med at de to tilnæringsmåtene bidrar til forståelsen av ulike aspekter ved det fenomenet som skal analyseres, og at det derigjennom blir mulig å tegne et mer fullstendig og utdypende bilde (Bryman, 1996).

Fem empiriske tilnæringsmåter ble brukt i evalueringen for å generere et datagrunnlag som samlet kunne muliggjøre de komplekse analysene problemstillingene for evalueringen forutsetter. Det er dokumentstudier, herunder analyser av relevant regelverk, analyser av tilgjengelig statistikk inklusive registerdata, to elektronisk baserte surveyer, en mer inngående casestudie som kombinerer studier av saksdokumenter og intervjuer samt en

litteraturstudie. Slik triangulering av metoder (Bryman, 1996) gjør det dessuten mulig å vurdere resultatene kritisk i forhold til hverandre, og derigjennom analysere hva slags betydning hver enkelt tilnæringsmåte har for empirien som utvikles.

3.2.2 GJENNOMFØRING AV EVALUERINGEN

Forskergruppa har sammen diskutert både problemstillinger og utforming av surveystudiene og casestudien, samt konklusjoner og anbefalinger på grunnlag av arbeidet som er gjort, men har delt hovedansvaret for de ulike delene av prosjektet mellom seg. Dokumentanalysen ble gjennomført av forsker II Elisiv Bakketeig, NOVA. Forsker I Elisabeth Backe-Hansen hadde ansvaret for analysene av registerdata og annet statistisk materiale. Analysene av data fra den longitudinelle barnevernsstatistikken ble gjennomført av stipendiat Kirsti Valset, NOVA, mens analysene av data fra StatRes ble gjennomført av forsker Åsmund Hermansen, Fafo. Seniorforsker Heidi Gautun, Fafo, hadde hovedansvaret for gjennomføringen og analysene av data fra surveystudiene. Seniorforsker Arne Grønningsæter, Fafo, hadde hovedansvaret for gjennomføring av casestudien og analyser av materialet herfra.

I det følgende beskriver vi hver enkelt tilnæringsmåte og måten disse har vært brukt på. Deretter gir vi en oversikt over helheten i framgangsmåten før vi avslutter med en egen del med etiske overveielser.

I dette kapitlet diskuteres de valgte, metodiske tilnæringsmåtene etter tur. Som en del av de overordnede analysene i kapittel 10, diskuteres også hvordan den metodiske tilnærmingen totalt sett er egnet til å besvare evalueringens problemstillinger.

Tidsrammen for evalueringen har vært vel ett år, med oppstart i oktober 2010. Det var derfor ikke mulig å samle inn data fra de fagteamansatte og institusjonslederne på mer enn ett tidspunkt. Disse datasettene gir følgelig informasjon om situasjonen fra disse informantenes ståsted våren 2011. Det finnes ikke baselinedata fra institusjonsledere og fagteamansatte som kunne gitt et sammenlikningsgrunnlag i forhold til situasjonen da reformen trådte i kraft, eller den første tiden etterpå. Følgelig er det dokumentanalysen og analysen av statistiske data som kan gi kunnskap om viktige utviklingstrekk i løpet av de årene som er gått.

3.2 Dokumentanalysen

3.2.1 FORDELER OG ULEMPER VED DOKUMENTANALYSER

Dokumentanalyser er en vanlig framgangsmåte innen samfunnsforskning, som både har fordeler og ulemper (for eksempel Robson, 2002). En fordel ved metoden er at data er permanente og kan analyseres flere ganger, noe som også muliggjør reliabilitetssjekker og replikasjonsstudier. En annen fordel er at dokumentstudier kan være en lite kostnadskreven form for longitudinelle studier når en serie dokumenter av en bestemt type er tilgjengelige. På den andre siden kan de tilgjengelige dokumentene være for lite dekkende. De er også gjerne skrevet for andre formål enn det som er målsettingene med analysene som skal gjennomføres. Dessuten kan det være vanskelig å få oversikt over på hvilke måter dokumentene eventuelt er partiske. Som ved andre, ikke-eksperimentelle metoder kan det også være vanskelig å få fram årsaksforhold. Dokumentene man studerer kan være en av årsakene til de sosiale fenomenene man studerer, og samtidig reflektere de samme fenomenene.

3.2.2 MÅLSETTINGEN MED OG GJENNOMFØRINGEN AV DOKUMENTANALYSEN

Dokumentanalysen ble påbegynt i første fase av evalueringen. Den baserer seg på en systematisk gjennomgang av en stor mengde offentlige dokumenter for perioden fra 1995 og fram til i dag. Disse omfatter Stortingsproposisjoner og -meldinger, Odelstingsproposisjoner (etter 1. oktober 2009 betegnet som Prop.L), NOUer, høringsbrev og – notater, lover, forskrifter og rundskriv, tertial- og årsrapporter, tildelingsbrev og andre styringsdokumenter. I tillegg kommer utredninger og offentlige rapporter av relevans for evalueringen. Dokumentene er fremskaffet dels gjennom systematiske søk på Odin og dels ved at både Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har sendt dokumenter til oss. Vi har deltatt i bilaterale møter med begge instanser angående spørsmål om relevante dokumenter. I tillegg har vi deltatt i et heldagsmøte arrangert av BLD og Bufdir hvor gjennomgang av organisering og anbudssystemet var temaet og hvor alle forskningsmiljøene/konsulentfirmaene som deltar i evalueringen var representert.

Hovedformålet med evalueringen av forvaltningsreformen i sin helhet, er å vurdere om man har nådd målsettingene som ble satt ved innføringen av reformen i 2004. Følgelig var det først og fremst analyser av perioden etter 1. januar 2004 som ble etterspurt fra departementets side. Vi fant det imidlertid hensiktsmessig å starte gjennomgangen av relevante dokumenter fra noen år *før* reformen ble innført, det vil si fra 1995. At vi startet gjennomgangen akkurat med året 1995 skyldes primært at dette er det første året dokumentene er tilgjengelig i fulltekst på nettet.

Å gå tilbake til 1995 viste seg å være nyttig for å fange opp hvilke utfordringer det fylkeskommunale barnevernet sto overfor i forhold til institusjonene i forkant, som igjen var en viktig referanseramme for innføringen av reformen. I tillegg har vi fått muligheter til å se utfordringene det statlige barnevernet står overfor i dag i lys av hvordan tilstanden var. Dokumentanalysen viser også at flere av de utfordringene det statlige barnevernet fortsatt strever med i forhold til institusjonstilbudet, også gjorde seg gjeldende da ansvaret var forankret i det fylkeskommunale barnevernet.

Alt i alt har denne analysen har gjort det mulig å se utviklingen over tid på flere sentrale områder, blant annet hvordan man har vurdert institusjon som omsorgstilbud, hvordan arbeidet for å utvikle et likeverdig tilbud har foregått, og hvordan kostnadsutviklingen og samarbeid både internt i barnevernssystemet og eksternt i forhold til det øvrige hjelpeapparatet har blitt håndtert.

Innhenting av dokumenter har vært en kontinuerlig prosess fra evalueringen startet og helt fram til juni 2011. Dessuten har vi fulgt med på Bufdirs hjemmesider i perioden evalueringen har pågått, for å fange opp aktuelle rapporter og andre dokumenter. Eksempler på det siste er Bufdirs interne utredning om kvalitet i barneverninstitusjoner (Bufdir, 2010), og brukerundersøkelsen i statlige barneverntiltak som ble gjennomført av Rambøll på oppdrag av Bufdir (Rambøll, 2011). Noe relevant informasjon har vi også fått gjennom kontakt med tilsatte i Bufdir i forbindelse med evalueringen. Et eksempel på dette er resultatene av institusjonskartleggingen som ble gjennomført av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet i mars 2011.

Analysearbeidet ble gjennomført som en to-trinns prosess. Først laget vi en oversikt over dokumentene samtidig som vi foretok en rask gjennomgang og vurdering av dokumentenes relevans i forhold til de problemstillinger

evalueringen tar sikte på å belyse. Oversikten ble bygget ut fortløpende etter hvert som vi fikk tilgang til nye dokumenter. Hensikten med denne første gjennomgangen var å skaffe en oversikt over dokumentene og å identifisere problemstillinger som fremstår som viktige for dokumentanalysen, ut over de som allerede følger av prosjektbeskrivelsen.

Vi har møtt stor velvilje både i BLD og Bufdir når det gjelder å få tilgang til dokumenter. Dels har departementet og direktoratet selv vurdert hvilke dokumenter som kunne være av interesse for oss, og dels har vi kommet med egne forespørsler. Den store utfordringen med dokumentanalysen har rett og slett vært mengden av dokumenter, som igjen har gjort det nødvendig å være meget strukturert i analysene. Vi har også vært nødt til å avklare meget nøye med Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet på hvilke måter vi har kunnet bruke en del av dokumentene, ettersom det delvis har vært snakk om mer eller mindre interne arbeidsdokumenter så vel som dokumenter som har vært unntatt offentlighet. Også her har vi møtt stor velvilje og fleksibilitet.

3.3 Analysene av tilgjengelig statistikk, inklusive registerdata

3.3.1 FORDELER OG ULEMPER VED ANALYSER AV REGISTERDATA

Evalueringen startet med analyser av den longitudinelle, individuelle barnevernsstatistikken samt annen tilgjengelig statistikk, det vil si data fra StatRes (Statlig Ressursbruk og resultater) og de årlige oversiktene som ellers er tilgjengelig på hjemmesidene til Statistisk sentralbyrå.

Også slike datasett har klare fordeler og ulemper. En fordel er at datasettene er langt mer omfattende enn det som er mulig å samle inn i løpet av et enkelt, relativt kortvarig prosjekt, og man kan kapitalisere på andres innsats og bruke ressursene på å konsentrere seg om analyser. Datasettene er i tillegg representative, eller de omfatter hele populasjoner over tid slik det er tilfelle med det statistiske materialet vi har analysert. Nyere datasett er gjerne også godt dokumentert, slik at de kan brukes av andre enn dem som har utviklet dem, og slik at det blir enklere å vurdere kvaliteten på tallmaterialet. Eksempler her er StatRes og den offentlige barnevernsstatistikken, begge tilgjengelige via nettsidene til Statistisk sentralbyrå. Ulempene ved denne tilnæringsmåten følger av at informasjonen ikke nødvendigvis er direkte

innrettet på å besvare spørsmålene man er opptatt av, og man må samtidig bruke den informasjonen som finnes. Analyser av registerdata alene kan heller ikke si noe om årsaksforhold (Robson, 2002).

3.3.2 GJENNOMFØRINGEN AV ANALYSENE

En sentral målsetting med reformen var å vri tiltaksbruken fra institusjon og over mot hjembaserte tiltak eller fosterhjem. Følgelig var det av interesse å analysere bruken av institusjon fra reformen trådte i kraft. Men det var også av interesse å se utviklingen etter 2004 i sammenheng med årene før, for å få fram lengre linjer i institusjonsbruken. Derfor har institusjonsdata fra den longitudinelle barnevernsstatistikken for årene 2000 til og med 2009 blitt inkludert. Fordelene med den longitudinelle barnevernsstatistikken er at den bygger på kommunenes egne data, men er korrigert for dubletter. Videre er tallene hentet fra samme statistikkgrunnlag hvert enkelt år. Tallene fra 2010 er også lagt ut på hjemmesidene til Statistisk sentralbyrå, men disse analysene blir primært supplerende ettersom de tilgjengelige dataene er mindre omfattende enn de som inngår i den longitudinelle statistikken.

Data fra StatRes ble også benyttet. Dette registeret inneholder data fra og med 2004 i en del tilfeller, og delvis fra og med 2007. Her finnes data som ikke står i den longitudinelle barnevernsstatistikken, som antall institusjoner ut fra eierform, oppholdsdager i de ulike statlige tiltakene i løpet av året og utgifter per oppholdsdag i institusjonene avhengig av eierform. Dessuten ble data fra SSB om landbakgrunn for barn og unge på institusjon i årene 2007–2010 spesialbestilt, og en del statistisk informasjon er også innhentet fra Bufdir.

Analysene inkluderer for eksempel utviklingen i forholdet mellom bruk av institusjon, hjembaserte tiltak og fosterhjem samt utviklingen i forholdet mellom antall barn og unge plassert i løpet av året og ved slutten av året, og antall institusjonsopphold i løpet av året. Disse analysene gir et visst bilde av stabilitet og ustabilitet for barna og ungdommene som kommer på institusjon. Videre er analysene gjennomført på regionsnivå der dette har vært mulig for å få et bilde av utviklingen innen og mellom regionene.

Analysene er deskriptive, og viser utviklingstrekk gjennom endringer i frekvenser og andeler. Resultatene ble også analysert i forhold til for eksempel

det totale antallet barn og unge i barnevernet fra år til år, og andelen barn og unge i alt per 1.000 i regionene.

3.4 Surveystudiene

3.4.1 FORDELER OG ULEMPER VED BRUK AV SURVEYSTUDIER

Dokumentanalysen og analysene av registerdata gir utviklingsdata som besvarer en del av evalueringens problemstillinger. Flere av problemstillingene krever imidlertid breddekunnskap, og analysene forutsetter her faktainformasjon og særlig informantenes vurdering av situasjonen i dag. Det ble derfor gjennomført to elektroniske surveystudier, med henholdsvis samtlige ansatte i de 26 fagteamene og samtlige institusjonsledere som målgrupper.

Surveymetoden er svært hyppig brukt i forskning så vel som evaluering innen samfunnsfag og sosialpolitikk. Det er vanlig å bruke metoden for å få fram deskriptive data, for eksempel om fordelinger langs en lang rekke kjennetegn og om relasjoner mellom slike kjennetegn (Robson, 2002). Det er en fordel at surveyer er en relativt enkel tilnærming til studiet av holdninger, verdier og motiver. De kan utformes slik at man får generaliserbar informasjon fra deltakerne, dessuten inneholder strukturerte surveyer mange standardiserte spørsmål som gjør det mulig å analysere data relativt enkelt ved hjelp av vanlige, statistiske bivariante og multivariate metoder. Videre er surveymetoden enkel, og av og til den eneste måten å få informasjon på fra store grupper, den kan være kostnadseffektiv (særlig om den er elektronisk basert) og den gjør det i utgangspunktet mulig å sikre anonymiteten til de som svarer. Dette kan igjen gjøre det lettere å svare åpent på sensitive spørsmål. På den andre siden påvirkes svarene på en survey av kjennetegn ved informantene (som hva de husker, hva slags kunnskap og erfaringer de har, personlighet osv.), noe det ikke er fullt ut mulig å kontrollere for. I tillegg kan det oppstå responsbias fordi respondentene gir sosialt akseptable svar, og det kan være vanskelig å gardere seg mot at spørsmålene er tvetydige eller kan misforstås (Robson, 2002).

3.4.2 SPØRREUNDERSØKELSEN BLANT FAGTEAMANSATTE OG LEDERE

Det foreligger ingen baselinekunnskap om fagteamansattes og institusjonslederes oppfatninger da reformen trådte i kraft. Det er en ulempe for

evalueringen, som vi har søkt å kompensere for gjennom den grundige, historiske gjennomgangen i dokumentanalysen.

Gjennomføring og svarprosent

Fra 16. februar til 23. mars 2011 ble det gjennomført en spørreundersøkelse blant alle 247 fagteamrådgivere og fagteamledere som var ansatt i de 26 fagteamene. Spørreundersøkelsen ble gjennomført ved hjelp av Questback, som er et nettbasert system for å gjennomføre surveyer der det sendes ut e-poster med informasjon med en lenke til selve undersøkelsen. Undersøkelsen er dermed besvart på nett. Når e-postadressene er på plass, er bruken av Questback enkel og kostnadsbesparende sammenlignet med bruk av telefonintervju eller postale spørreskjema.

Kvaliteten og svarprosenten på denne typen surveyer er avhengig av tilgang til personlige e-postadresser, ikke postmottak e-postadresser. En god tilgang på personlige e-postadresser gir vanligvis en høy svarprosent. Svarprosenten var lav etter første utsendelse. Det ble gjennomført til sammen fem purringer, og ledelsen i Bufdir oppfordret også fagteamansatte til å delta i undersøkelsen via direktoratets intranettside. Den endelige svarprosenten ble høy, ut fra at det i flere år har vært vanskelig å få mer enn ca. 50 prosent svar på slike undersøkelser. Den var på 67,6 prosent, dvs. at 167 av 247 har svart på undersøkelsen. Det er langt flere fagteamledere (23 av 26) som har svart på undersøkelsen enn fagteamrådgivere (137 av 221, eller 62 %).

Det er imidlertid en god del variasjon i svarprosenten mellom regionene (tabell 3.1).

Tabell 3.1: Svarprosent fra fagteamansatte i hver enkelt region

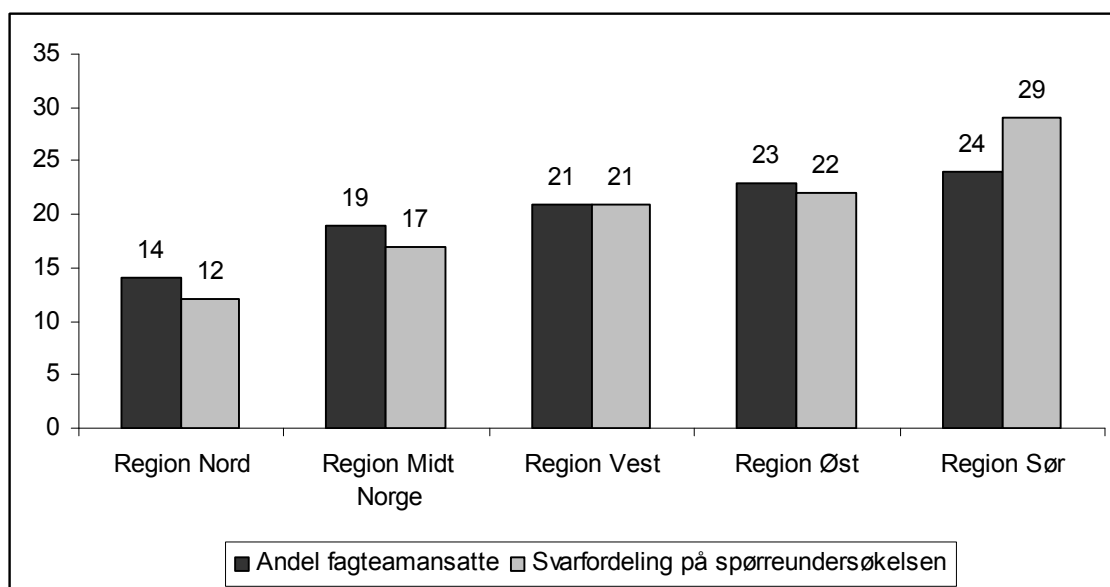
	Antall utsendte skjemaer (N=247)	Antall svar (N=162)	Svarprosent
Region Øst	55	35	64
Region Vest	51	34	67
Region Midt-Norge	47	25	53
Region Nord	35	19	54
Region Sør	59	45	76

Som det framgår av tabellen, varierte svarprosenten mellom i underkant av 55 prosent (region Midt-Norge og Nord), litt under og i overkant av 65

prosent (region Øst og Vest) og 76 prosent (region Sør). Dette innebærer at analyser av regionale forskjeller får ulik representativitet, noe som kommenteres fortløpende i teksten.

I tillegg kom det fem svar der spørsmålet om regionstilhørighet ikke var besvart.

Undersøkelsen har en god geografisk representativitet, men det er noen små skjevheter. Noen flere fagteamansatte fra Region Sør har svart, og noen færre fra Region Nord og Region Midt Norge har svart på undersøkelsen. Avvikene er små (jf. figur 3.1). 29 prosent av fagteamansatte som har svart er ansatt i Region Sør, men kun 24 prosent av alle fagteamansatte jobber i Region Sør. Andel fagteamansatte som har svart fra Region Nord er kun 12 prosent, men noen flere (14 %) av hele populasjonen jobber i Region Nord, dvs. at Region Nord er litt underrepresentert⁹. Det samme gjelder region Midt-Norge.



Figur 3.1 Svarfordeling på spørreundersøkelsen og andel fagteamansatte på regionene. I prosent. (N=247 og 162)

Spørreskjemaet

Både av hensyn til praktisk gjennomførbarhet og svarprosent er det begrenset hvor langt et spørreskjema kan være. Forskergruppen brukte derfor en god

⁹ I tillegg til de 162 informantene har fem informanter svart på undersøkelsen, men de har ikke oppgitt regiontilhørighet og er derfor utelatt i figuren.

del tid på å diskutere og prioritere fokus og hvor mange spørsmål som skulle stilles om ulike tema. Resultatet ble et skjema som inneholder til sammen 33 spørsmål (se vedlegg 2), som ble utformet på grunnlag av problemstillingene for evalueringen.

Forskergruppen kvalitetssikret spørreskjemaet. I tillegg gjennomleste to fagteamansatte spørreskjemaet og ga kommentarer før det ble endelig utformet og sendt ut.

Informantene ble bedt om å beskrive og vurdere ulike sider ved institusjonstilbudet, i tråd med problemstillingene evalueringen skulle besvare. De viktigste områdene var:

- omfang, dvs. om de opplevde at institusjonstilbudet til ulike grupper av barn og ungdom er tilstrekkelig bygget ut,
- kvalitet,
- organiseringen av institusjonstilbudet,
- samarbeid internt i Bufetat om institusjonstilbudet,
- samarbeid eksternt med andre aktører om institusjonstilbudet,
- økonomi.

Begrensninger ved data

I presentasjonen av resultater fra undersøkelsen varierer N fordi antallet som har svart på alle spørsmålene varierer. Enkelte har latt være å svare på noen bakgrunnsspørsmål, som for eksempel regionstilhørighet, men det samme forekommer også på andre spørsmål.

Av hensyn til deltakernes anonymitet har vi ikke innhentet opplysninger om hvilke fagteam informantene kommer fra, slik at regionsnivået er det laveste analytiske nivået. Derfor vet vi heller ikke om frafallet blant fagteamrådgiverne er skjevt fordelt på fagteamnivå selv om den geografiske representativiteten er god. Det er en mulighet for at dette kan være tilfelle siden så vidt mange fagteamrådgivere valgte å ikke besvare skjemaet. Dette kan vi imidlertid ikke kontrollere for. Vi vet heller ikke om fagteamansatte for eksempel har tatt omsorgssentre for foreldre og barn med når de har gitt sine vurderinger av institusjonstilbudet.

Selv om antallet svar totalt er stort nok til å gjennomføre de ønskede analysene, er særlig det lave antallet svar fra region Nord en begrensning for analysene av regionale variasjoner. Etter diskusjon i referansegruppa valgte vi likevel å presentere resultatene fra region Nord på samme måte som resultatene fra de andre regionene, men gjør gjennom hele rapporten oppmerksom på begrensningene som er knyttet til disse resultatene.

Kjennetegn ved informantene

I alt var 86 prosent av informantene fagteamrådgivere og 14 prosent fagteamledere. Et flertall av informantene var kvinner (68 %). Ansatte i fagteam var videre godt voksne. Halvparten (49 %) var over 50 år, 32 prosent var mellom 41 og 50 år, og 20 prosent var i alderen 31 til 40 år. Ingen var under 30 år. De fleste var utdannet barnevernpedagog (46 %) eller sosionom (34 %), en liten gruppe (10 %) var pedagogutdannet, og fem prosent var psykolog (av disse hadde et lite mindretall godkjent spesialitet). Fem prosent krysset av for annet.

3.4.3 SPØRREUNDERSØKELSEN BLANT INSTITUSJONSLEDERNE

Avklaring av antall institusjoner som skulle delta

Forskerne ba om å få en liste over aktuelle institusjoner fra Bufdir i mars 2011, og fikk oversendt den mest oppdaterte listen som forelå, som direktoratet nettopp hadde brukt da de sendte ut en egen Questbackundersøkelse til institusjonene. Den besto av i alt 137 offentlige og private institusjoner som Bufdir hadde avtale med. Vi ble samtidig gjort oppmerksom på at det hele tiden skjedde endringer.

Questback fant så 14 dubletter, slik at det endelige antallet ledere som mottok spørreskjemaet ble 123. Vi undersøkte om organisasjonen for private barneverninstitusjoner (OPB) eller organisasjonen for ideelle institusjoner hadde navn på sin liste som ikke sto på Bufdirs liste, men det hadde de ikke. Listen over offentlige institusjoner som står på Bufdirs hjemmesider, stemte også overens med den oversikten vi fikk.

Vi ble etter hvert klar over at det kan være vanskelig å definere hva en privat, kommersiell institusjon er. Offentlige institusjoner består av en enkelt enhet med sin leder, eventuelt med flere avdelinger. Private, ideelle

organisasjoner som Frelsesarmeen, har flere institusjoner, og regner hver enkelt av dem som en selvstendig institusjon. Private, kommersielle aktører som gjerne opererer i flere regioner, som for eksempel Aleris, har derimot sin administrasjon på regionsnivå og en rekke små og store enheter som defineres som avdelinger og ikke som selvstendige institusjoner. Følgelig sendte vi spørreskjema til Aleris administrasjon i regionene. En annen privat aktør, som også opererer i flere regioner, anså derimot hver enkelt av sine avdelinger som selvstendige institusjoner og videresendte skjemaet til dem. Gruppen med private, kommersielle institusjoner består med andre ord delvis av store aktører og delvis av små enheter som i oppbygging likner offentlige institusjoner.

Gjennomføring og svarprosent

Fra 4. april til 4. mai, 2011 ble det gjennomført en spørreundersøkelse blant alle ledere av offentlige (statlige og kommunale) og private (ideelle og kommersielle) barneverninstitusjoner. Også denne spørreundersøkelsen ble gjennomført ved hjelp av Questback.

Det ble gjennomført tre purringer, og til sammen svarte 81 av i alt 123 institusjonsledere på undersøkelsen, dvs. en svarprosent på 66. Vi anser dette som å være en høy svarprosent, som nevnt over, også fordi en del av henvendelsene gikk til postmottak-adresser og ikke til navngitte personer. Dette senker vanligvis svarprosenten.

Det er dessverre ikke mulig å beregne geografisk representativitet når det gjelder institusjonslederne. Mens fagteamene er organisatorisk lokalisert til en bestemt region, kan særlig de private institusjonene ta i mot barn og unge fra flere regioner, og vil kanskje prøve å få avtaler med flere regioner for å gjøre driften mer robust. I tillegg kommer, som nevnt over, at institusjoner kan opererer i flere regioner samtidig. Dette framgår også av listene Bufdir oversendte.

51 prosent av respondentene (42) svarte at de bare tok i mot barn og unge fra en region. Av disse var flertallet statlige. De andre tok i mot barn og unge fra flere regioner.

Typer institusjoner som inngår i evalueringen

Følgende institusjonstyper skulle inngå:

- Offentlige institusjoner eid av staten
- Offentlige, kommunale institusjoner bortsett fra institusjoner eid av Oslo kommune
- Private, ideelle institusjoner
- Private, kommersielle institusjoner

Sentre for foreldre og barn og omsorgssentre for enslige, mindreårige asylsøkere under 15 år inngår ikke i evalueringen. Det gjorde heller ikke institusjoner i Oslo kommune.

Som statlige institusjoner, inngikk de fem MultifunC-institusjonene, og lederne for disse fikk tilsendt spørreskjemaet. Det er imidlertid ikke mulig å vite om de svarte. Vi kan derfor ikke si noe spesielt om disse institusjonene i vår evaluering, men viser til at det nettopp er gjennomført en egen implementeringsstudie (Fossum & Holmen, 2011).

Kommunale institusjoner utenom Oslo skulle også inngå, men det viste seg at ingen av institusjonene som svarte var kommunale. Ved nærmere kontroll av adresselister osv. så vi at det faktisk ikke var mer enn sju institusjoner som var oppgitt med kommunalt eierskap, og at de som var, så ut til å arbeide primært med asylsøkere og andre innvandrere. Sentrene for foreldre og barn er ofte kommunale, men disse skulle ikke inngå i evalueringen. De omfattes heller ikke av Bufdirs godkjenningsordning. Oslo har flere kommunale institusjoner, men inngår heller ikke fordi Oslo har sin egen ordning og ikke omfattes av det statlige barnevernet. Analysene omfatter derfor institusjoner som er eid av Staten, samt ideelle og kommersielle private institusjoner.

Spørreskjemaet

Spørreskjemaet inneholdt til sammen 66 spørsmål (se vedlegg 2). Det ble vurdert at siden evalueringen gjelder institusjonstilbudet, var det forsvarlig å stille flere spørsmål til institusjonslederne enn til de fagteamansatte. Flere av spørsmålene ble dessuten stilt på en slik måte at det er mulig å sammenligne beskrivelser og vurderinger med svar fra fagteaminformantene.

Institusjonslederne besvarte spørsmål om:

- den enkelte institusjonens tilbud,
- kvalitet,
- brukerrettigheter/brukermedvirkning,
- kompetanse,
- samarbeid med Bufetat, og andre aktører,
- vurdering av Bufetats godkjennings- og kvalitetssikringssystem,
- hvordan ledere for private institusjoner opplever dagens situasjon med konkurranseutsetting.

Igjen ble skjemaet grundig diskutert i forskergruppen, og spørsmålene ble formulert på grunnlag av problemstillingene som skulle besvares. I tillegg til gruppens egen kvalitetssikring ble tre institusjonsledere bedt om å lese gjennom og kommentere dette, én fra en offentlig institusjon og én fra en privat, ideell institusjon. Dessuten hadde vi tidlig i prosessen et møte med to ungdommer fra BarnevernsProffene samt Marit Sanner fra Forandringsfabrikken for å få fram deres oppfatning av hva det var viktig å spørre institusjonslederne om. For eksempel var ungdommene opptatt av tvangsbruk og rettighetskrenkelser, samt turnusordninger.

Etter at kommentarene som kom var tatt hensyn til i den grad det var mulig, ble skjemaet diskutert i prosjektets referansegruppe. Deretter ble skjemaet ferdigstilt og sendt ut.

Begrensninger ved data

Også i presentasjonen av resultatene fra denne undersøkelsen varierer N fordi noen informanter har latt være å svare på enkelte spørsmål. Antallet informanter er dessuten lavere enn i fagteamundersøkelsen, ettersom populasjonen bare er halvparten så stor.

En annen type begrensning er at det var institusjonslederne som svarte, og at de kan ha blitt påvirket av sine ønsker og behov om å framstille sin institusjon i et positivt lys. Dette er det ikke mulig å kontrollere for. Det var ikke rom for å inkludere andre ansatte ved institusjonen i evalueringen. Men også derfor er det viktig å sammenholde svarene fra de fagteamansatte og fra institusjonslederne der dette er mulig. Det er også viktig å få fram

synspunkter fra beboerne, hvilket er en viktig årsak til at det er skrevet et eget kapittel som på ulike måter bringer slike synspunkter inn.

Presentasjonen av data består derfor først og fremst av frekvenser og enkle krysstabeller. Datamaterialet egner seg ikke for multivariate analyser, når det gjøres sammenligninger er det også vanskelig å signifikantestest forskjeller fordi antall respondenter i ulike kategorier er så få. Selv når forskjellene i prosentpoeng er store, blir de likevel ikke signifikante på grunn av små grupper av informanter. Det er videre begrenset hvor mye krysskjøringer som kan gjøres, både av metodiske hensyn og av hensyn til informantenes anonymitet.

Det er ikke mulig å avklare hvor mange av institusjonene som omfattes av de fagteamansattes vurderinger. De fagteamansatte ble bedt om å vurdere institusjonstilbudet i sitt opptaksområde, men som beskrevet over, er det ikke mulig eller ønskelig å avklare hvilke fagteam som var representert (eller ikke) blant de som deltok i surveyundersøkelsen. Det går heller ikke an å finne ut om de fagteamansatte tok med flere typer institusjoner, som omsorgssentre for foreldre og barn, når de gjorde sine vurderinger.

Kjennetegn ved informantene

Noe over halvparten av institusjonslederne som svarte på undersøkelsen var menn (57 %), 43 prosent var kvinner. Et flertall var over 41 år (62 %), 33 prosent var over 51 år. Det var kun tre prosent som var yngre enn 30 år. De fleste var barnevernpedagoger (57 %), 20 prosent hadde sosionomutdanning, 11 prosent hadde pedagogutdanning og fem prosent var utdannet psykolog. Sju prosent hadde en annen utdanningsbakgrunn.

Kjennetegn ved institusjonene

Institusjonslederne svarte på flere spørsmål som beskriver institusjonene de ledet. Noe over halvparten (54 %) ledet statlig eide institusjoner, 16 prosent ledet private, ideelle institusjoner og 30 prosent ledet private, kommersielle institusjoner. Dermed var det en viss overvekt av svar fra ledere av offentlige institusjoner, ettersom den reelle fordelingen er litt over 50 prosent private institusjoner og litt under 50 prosent offentlige institusjoner (StatRes, 2009). Fordelingen med svar fra ledere av ca. to tredjedeler private, kommersielle

institusjoner og ca. en tredjedel private, ideelle institusjoner, stemte derimot godt overens med den reelle fordelingen, i hvert fall slik den var i 2009.

Litt over halvparten (52 %) svarte at institusjonen tar i mot barn og ungdom fra kun én region. Av disse oppga flest (15 av 42) at de tok imot barn og ungdom fra Region Øst eller Region Vest (13 av 42), mens seks tok i mot barn og unge fra Region Sør, fem fra Region Midt-Norge og tre fra Region Nord. Av de som krysset av at de tok imot barn/unge fra flere regioner, oppga også flest at de mottok flest fra Region Vest (10 av 38) og Region Øst (10 av 38).

Det var stor variasjon i hvor stort antall plasser institusjonene var godkjent og kvalitetssikret for. En institusjonsleder svarte 50 plasser, og en svarte to. Et flertall, 70 prosent, svarte at institusjonen hadde flere avdelinger. Antallet avdelinger varierte mellom 25 og to. De fleste institusjonene (91 %) tok imot ungdom i alderen 13 til 18 år. 19 prosent tok imot yngre barn (til og med 12 år), og 16 prosent tok i mot unge voksne i alderen 19–22 år.

Et flertall (67 %) oppga at avdelingene var organisert slik at de kunne ta imot beboere med ulik problematikk.

Institusjonslederne ble både spurt om hva slags grunnlag det var for plasseringer på deres institusjon og hva institusjonen kunne tilby. Svarene viser at det var vanlig at institusjonene tok imot barn og unge med hjemmel i vedtak etter flere paragrafer (jf. tabell 3.2). De fleste tok i mot barn og unge der det er fattet vedtak om både hjelpetiltak og omsorgsvedtak. Ca. halvparten tok i mot akutt plasseringer, og nesten seks av ti tok i mot atferdsplasseringer, både frivillig og med tvang.

Tabell 3.2 Andel institusjonsledere som krysset av grunnlag for plasseringer på institusjonen. I prosent. (N=81).

Plasseringsgrunnlag	Prosent
§ 4-4 5.ledd, hjelpetiltak	85 %
§ 4-12, omsorgsvedtak	83 %
§ 4-6, Akuttplassering	48 %
§ 4-24, Atferd, tvang	57 %
§ 4-26 Atferd, frivillig	56 %

Et flertall av institusjonene tilbød plasser til barn og unge med ren omsorgsproblematikk (70 %), og plasser til barn og unge med sammensatte

problemer (86 %). Nesten seks av ti oppga at de tilbød plasser til barn og unge med psykiske problemer. 33 prosent tilbød utredning, og 22 prosent tilbød plasser til unge med rusproblemer.

Resultatene i denne tabellen understreker at det ikke vil være fullt samsvar mellom plasseringshjemmel og plasseringsårsak. Dette har flere årsaker. For det første kan plasseringer skje som hjelpetiltak selv om det ligger mer alvorlig omsorgssvikt til grunn, rett og slett fordi foreldrene samtykker. Dessuten skjer det akutt plasseringer i medhold av flere hjemler enn bvtjl § 6 (tabell 3.3).

Tabell 3.3 Andel institusjonsledere som oppga at institusjonen tilbyr følgende: I prosent (N=81)

Typen plasser som ble tilbudt	Prosent
Utredning	33 %
Plasser til unge med rusproblemer	22 %
Plasser til barn og unge med psykiske lidelser	57 %
Plasser til barn og unge med sammensatte problemer	86 %
Plasser til barn og unge med ren omsorgsproblematikk	70 %
Akutt plasseringer (uansett hjemmel)	44 %

På spørsmålet om institusjonen hadde en fast målsetting for hvor lenge oppholdet skal vare, svarte noe under halvparten (43 %) nei. 35 prosent svarte et halvt år eller lenger, ti prosent svarte seks uker til tre måneder, mens ni prosent svarte tre måneder til et halvt år. Over halvparten (52 %) svarte at de i løpet av det siste året hadde opplevd at noen plasseringer ble mer langvarig enn forutsett. En tredjedel av disse informantene svarte at dette hadde skjedd med de fleste plasseringene, fem prosent svarte alle, og bare ti prosent svarte at det ikke hadde skjedd med noen av plasseringene.

3.5 Casestudien

Casestudien er én av fire empiriske hovedkilder for denne evalueringen. Her har en først og fremst vært opptatt av beslutningsprosessen, argumentasjonen og begrunnelsene som kom fram i saken eller gjennom intervjuer.

3.5.1 FORDELER OG ULEMPER VED BRUK AV CASESTUDIER

De siste par tiårene har bruken av kvalitative metoder i anvendt sosialpolitisk forskning økt, og de brukes enten som en uavhengig forskningsstrategi eller i kombinasjon med kvantitative metoder. Den økte bruken knyttet blant annet til et ønske om å forstå kompleksiteten i atferd, behov, systemer og kulturer i utviklingen av gode, sosialpolitiske tiltak (Ritchie & Spencer, 2002).

En hyppig brukt kvalitativ tilnæringsmåte er casestudier. Generelt er dette en ønskelig strategi når man stiller spørsmål om «hvordan» og «hvorfor», når forskeren eller evaluatøren har lite kontroll over hendelsesforløpet, og når fokus rettes mot et samtidig fenomen i det virkelige liv (Yin, 1984). En «case» kan være en person, men for eksempel også grupper, institusjoner, nabolag, innovasjoner, tjenester eller beslutninger. Casestudier anvender gjerne flere metoder, typisk observasjon, intervju og dokumentstudier (Robson, 2002). Dermed gir casestudier gode dybdedata med muligheter for metodetriangulering og ikke minst kritisk drøfting av resultatene. I denne evalueringen vil casene være *samhandling i forbindelse med plassering av barn og unge i barneverninstitusjoner*. Dette har gitt et viktig datatilfang fordi vi får nærmere innsikt i tenkningen rundt individuelle barn og unge, med de overveielsene som styres av problematikken rundt den enkelte innenfor rammen av overordnede retningslinjer.

I den opprinnelige prosjektplanen var tanken at casestudien særlig skulle relateres til spørsmålet om samhandling knyttet til barn og unge i institusjoner. Det var også klart at problemstillinger knyttet til økonomisk utvikling knyttet til institusjonstilbudet skulle inkluderes i casestudien. Disse temaene ble følgelig sentrale i casestudien. Underveis, særlig i forbindelse med forberedelsen av spørreskjemaundersøkelsen kom det imidlertid også fram noen spørsmål som viste seg lite egnet for spørreskjemaer. Dette gjaldt særlig hvordan kvalitetskontrollen av institusjonene fungerer og om bruk av faglig skjønn ved plassering. Barneperspektivet er også viktig i evalueringen. Selv om alle informantene i casestudien er voksne får en et bilde av i hvilken grad barna og ungdommene involveres i beslutningsprosessene gjennom intervju-spørsmålene og gjennomgangen av sakene. Disse temaene ble derfor også inkludert i intervjuguiden.

Casestudier følger en annen logikk enn surveystudier. I stedet for en statistisk representativitet og statistisk generaliserbarhet, er en opptatt av at datamaterialet skal representere et mangfold som gjør det mulig å få fram et analytisk rammeverk bestående av typiske tilfeller av det som studeres. Det er derfor nyttig å ta utgangspunkt i typiske kjennetegn ved fenomenet som skal studeres og sørge for en sammensetning av case hvor disse kjennetegnene er til stede i ulike kombinasjoner (Yin, 1984). En måte å vurdere kvalitative data er å spørre om de er mettet, som at nye saker/case i liten grad tilfører ny informasjon som kan belyse de problemstillingene som skal analyseres (se for eksempel Cresswell, 1998).

I denne casestudien er gjennomgang av enkeltsaker kombinert med informantintervjuer. Informantintervjuene har ofte blitt en blanding av generelle synspunkter på de aktuelle temaene og kommentarer knyttet til den konkrete saken. Dette har skapt en spennende dynamikk i arbeidet med casene som ikke hadde vært mulig å få til ved enten bare å ha informantintervjuer eller bare lesning av sakspapirer. Vi har i mange saker sett at det er forskjell på de generelle inntrykkene eller synspunktene, og opplevelsen av hva som skjedde i den konkrete saken. Eksempelvis viste det seg i flere intervjuer at det kom fram andre vurderinger når informanten ble spurt om generelle opplevelse av en type situasjon enn når det samme spørsmålet ble relatert til den konkrete saken. Dette gjaldt både spørsmål relatert til samarbeidet mellom det statlige og det kommunale barnevernet, og spørsmål relatert til begrunnelsen for å plassere barn i institusjon så vel som til begrunnelsen for valg av institusjon.

Siden casestudier er arbeidsintensive og kan generere relativt store datamengder, vil man vanligvis ikke inkludere mange case i en undersøkelse. Målsettingen med casestudier er heller ikke statistisk generaliserbarhet, men å få fram variasjon og mangfold gjennom analyser av case som er typiske langs sentrale dimensjoner for en studie. Dessuten kan forskerens involvering i casene (for eksempel gjennom observasjoner) reise spørsmål om hans eller hennes innflytelse på prosessene (Robson, 2002). Våre observasjoner er imidlertid lagt opp slik at vi der det har vært mulig, har gjennomført gruppeintervjuer eller individuelle intervjuer med aktuelle informanter i etterkant av et møte der en beslutning er tatt, med sikte på å få fram hvordan argumentasjonen artet seg. Vi har derfor ikke kunnet påvirke selve beslutningen.

3.5.2 GJENNOMFØRING AV CASESTUDIEN

Casestudien ble gjennomført etter spørreskjemaundersøkelsen for å utdype svar som ble gitt i surveyene. Mens spørreskjemaene gir mulighet til breddekunnskap, gir casestudien oss muligheten til å gå i dybden i enkelte spørsmål. I alt inngår 20 saker i casestudien.

Valg av case

Vi hadde følgende målsettinger for sammensetningen av casene:

- Alle regioner skulle være representert, og, om mulig, flere kommuner fra hver region, for å sikre *geografisk spredning*.
- Ulik *problematikk* skulle være til stede for barnas og ungdommenes del, for å få fram bredden og kompleksiteten i de vurderingene som gjøres og hvordan matchingen mellom antatte behov og valg av plasseringssted skjedde.
- Det var ønskelig å inkludere saker der barnet eller ungdommen hadde *ulike omsorgssituasjoner* da plasseringen skulle skje, for å ivareta kunnskapen om at barn og unge også flytter mellom institusjon, fosterhjem og beredskapshjem.
- Det var ønskelig å inkludere saker med *ulik alder* på barna og ungdommene som var involvert, for om mulig å få fram om og eventuelt hvordan dette påvirket avveiningene.

Vi lyktes med å inkludere saker fra alle regioner. Informantene er imidlertid anonyme av forskningsetiske hensyn. Det informeres derfor ikke om hvilke kommuner sakene er hentet fra. De fleste sakene, i alt 17, kommer fra forskjellige kommuner. I tre tilfeller er det flere saker fra samme kommune. I alle tilfellene gjelder dette saker fra store kommuner.

Vi lyktes i ganske stor grad med å inkludere saker med ulik problematikk for barnas del. Blant casene er det for eksempel ungdommer med atferdsvansker, eldre barn med ADHD, eldre barn med tilknytningsforstyrrelser, unge med sammensatt problematikk osv.

Vi lyktes også med å inkludere saker med ulike plasseringsforløp, for eksempel der barna eller ungdommene ble institusjonsplassert fra hjemmet, fra fosterhjem, fra beredskapshjem og fra andre institusjoner.

I casene som ble inkludert lyktes vi også med å få til spredning i alder fra 11–12 år og oppover. Det var ikke aktuelle saker som gjaldt barn under 12 år i den perioden data ble samlet inn.

Selve gjennomføringen

Flere måter å samle inn data på er benyttet i casestudien. For det første er et utvalg av saker gjennomgått. Disse representerer et mangfold når det gjelder kjennetegn som alder, geografi, kjønn, atferd/omsorg, tvang/frivillighet. En oversikt over sakene framkommer av tabell 3.4, som vises til slutt i kapitlet.

Saksansvarlige både i fagteam og i den kommunale barneverntjenesten, ble intervjuet. Informantene som ble valgt ut er knyttet til de aktuelle sakene, minst én fra hver av disse instansene til hver sak. I noen saker er samme person knyttet til flere saker, enten i fagteamet eller i kommunen. I noen av sakene er også en samarbeidspartner intervjuet. Det er til sammen intervjuet 34 personer.

Prosjektplanen innebar å se på to typer saker. For det første «gamle» saker, gjerne saker hvor barnet eller ungdommen allerede hadde vært en periode på institusjon. Den andre typen saker var «nye» saker. «Nye» saker vil her si saker hvor arbeidet med plassering fortsatt foregikk, eller hvor plassering på institusjon nettopp hadde skjedd. I disse sakene var planen at vi skulle observere møter mellom fagteamene og barneverntjenestene i forbindelse med behandling av søknad om plassering. På grunn av kravet til konfidensialitet valgte vi i stedet å intervju de involverte i etterkant av møtet. Sakene er ofte akutte og kommer ikke opp akkurat når de er planlagt. I tråd med metodiske krav til kvalitativ forskning var det derfor nødvendig å følge dataene og tilpasse arbeidet både til resultater underveis og til den praktiske virkeligheten. Dette har i seg selv gitt innsikt i hvordan barnevernet, både fagteamet og kommunene, arbeider.

Kommuner og fagteam ble bedt om å varsle oss om nye saker, og aktuelle møter. Dette har enten vært møter i forkant av plassering eller i umiddelbar etterkant av plassering. Av hensyn til taushetsplikt og anonymitet var vi i hovedsak henvist til å benytte gruppeintervjuer med deltakerne i etterkant av møtene. I noen tilfeller har vi også måttet intervju deltakerne enkeltvis. De dataene som har kommet inn på denne måten gir et nyttig bilde av de overveielsene som har skjedd underveis, og får dessuten fram

hvordan enighet og uenighet mellom de forskjellige instansene kan ytre seg i enkeltsaker.

Sakene ble gjennomgått kronologisk og informasjon ble lagt inn i en matrise. Noen av sakene ble gjennomgått hos fagteamet og noen hos kommunen. Den aktuelle saksbehandleren (enten i fagteamet eller i barneverntjenesten) ble intervjuet umiddelbart etter eller i forbindelse med gjennomgangen av sakene. Deretter kontaktet vi en ansvarlig for saken i den andre av disse instansene. I de fleste tilfellene ble dette siste intervjuet gjennomført per telefon, da det ellers ville medført uoverkommelig mye reising. Når det var praktisk mulig, ble telefonintervjuene erstattet av direkte intervjuer ansikt til ansikt. I noen av sakene har vi i tillegg også intervjuet andre samarbeidspartnere.

Intervjuene ble gjennomført etter en enkel intervjuguide som tok utgangspunkt i de viktigste temaene i studien (se vedlegg 2). Temaene i intervjuguiden ble også brukt som markører og utgangspunkt for gjennomgangen av sakene. På den måten ble det en dynamisk sammenheng mellom saksgjennomgangen og intervjuene med de involverte aktørene.

I arbeidet med noen av de «nye» sakene ble det benyttet gruppeintervjuer hvor både ansatte i den kommunale barneverntjenesten og i det aktuelle fagtemaet var med eller individuelle intervjuer av de samme informantene. Individuelle intervjuer ble gjennomført når det av praktiske hensyn var umulig å være til stede på møter, for eksempel fordi møtene ble fastsatt svært raskt og lange avstander gjorde det umulig å delta. Intervjuene viste seg uansett egnet til å få fram forskjeller og eventuelle uenigheter mellom det statlige og kommunale nivået.

3.5.3 SAMLET VURDERING

Casestudien har gitt et sammensatt og omfattende datamateriale som gir et bilde av prosess, samhandling og vurderingsmåter i forbindelse med institusjonsplasseringer. Det kommer også fram et bilde av enkeltsaker som viser muligheter og begrensninger i barnevernets arbeid. Gjennomgangen av sakene bidrar dessuten til å gi innsikt i barns opplevelser i kontakt med barnevernet. I løpet av rapporten vil case som på ulike måter er typiske for de problemstillingene som diskuteres, inngå som en del av det empiriske

grunnlaget for analysene. Casene som presenters, er konstruert med utgangspunkt i de gjennomgåtte sakene og har blant annet som mål å vise barna og ungdommenes karrierer i barnevernet i tilknytning til en aktuell institusjonsplassering.

I alt 20 saker inngår i studien. Sakene som er nummerert fra 1 til 12 i tabell 3.4 er «gamle» saker, mens sakene nummerert fra 13 til 20 er «nye» saker. Som påpekt over, var ikke målet å finne statistisk representative saker, men *typiske* case. Casene har gitt et omfattende og rikt datamateriale, som etter vår vurdering både gir innsikt og er tilstrekkelig mettet.

3.6 Litteraturgjennomgang

I tillegg til den meget omfattende litteraturgjennomgangen som dokumentanalysen representerer, gjennomførte vi et begrenset litteratursøk etter norsk, nordisk og annen internasjonal litteratur fra 2000 og utover, knyttet til effekter av institusjonsplassering og kvalitet i institusjoner. Hensikten med dette var å supplere og utdype den empirien vi selv har samlet inn samt analysene av registerdata, for ytterligere å belyse problemstillingene evalueringen av institusjonstilbudet skal besvare. Dette gjelder særlig to områder: kvalitet på institusjonstilbudet og barn og unges opplevelse av å være på institusjon.

3.6.1 FRAMGANGSMÅTE

Søkestrengen i ISI-Web Base var følgende: $ts=(residential\ same\ care)$ and $ts=(qualit^*\ or\ effect^*)$ and $ts=(child^*\ or\ young^*\ or\ youth^*\ or\ adoles^*)$. Dette søket ga 194 treff når dubletter var fjernet. Søkestrengen i CSA-basene (PsycINFO; Social Services Abstracts; Sociological Abstracts) var følgende: $kw=(residential\ within\ 3\ care)$ and $kw=(qualit^*\ or\ effect^*)$ and $ti=(child^*\ or\ young^*\ or\ youth^*\ or\ adoles^*)$. Dette søket ga 220 treff når dubletter var fjernet. Videre ba vi spesielt om søk i tidsskriftene Children and Youth Services Review (10 treff), Child & Family Social Work (8 treff), British Journal of Social Work (10 treff), European Journal of Social Work (0 treff) og Research on Social Work Practice (2 treff).

Det viste seg at treffene i de to store databasene inneholdt mye irrelevant stoff, som artikler om eldreinstitusjoner, og en lang rekke artikler om behandling av somatiske tilstander i helsevesenet. Som vanlig fant vi også

en god del av de samme artiklene flere steder. Noen ganske få av de aktuelle, engelskspråklige artiklene var skrevet av nordiske forskere og presenterte deres forskning til et engelsktalende publikum. Ellers gjaldt disse artiklene i det alt vesentlige britisk og amerikansk forskning. Gjennomgangen av abstracts resulterte i en liste på 26 artikler, som ble skaffet og lest.

I BIBSYS og NORART var søkestrengen: institusjon? or barnevern-institusjon? or barnevernsinstitusjon? (Or,omsorgsovertak?) and (kvalit? or effekt?) and barn? or ung? Or tenår? Vi fikk i alt 49 treff i disse databasene, men disse dreide seg utelukkende om lærebøker, masteroppgaver, eller debattinnlegg i tidsskrifter. I den danske databasen fikk vi, med samme søkestreng, i alt 134 treff. Disse var stort sett de samme som treffene fra BIBSYS og NORART. Unntakene var rapporter fra Socialforskningsinstituttet i København, som vi uansett har tilgjengelig.

Avslutningsvis kom det fram relevant litteratur via «snøballmetoden»: det ble bestilt litteratur som virket interessant i referanselistene, og de artiklene som framkom via litteraturgjennomgangen eller i bøker. Litteratur som allerede var kjent, ble benyttet og materiale på nettet som vi printet ut. Nyere dansk forskning om institusjoner og institusjonsplassering har vært nyttig, inklusive to nyere doktorgrader.

Det var ikke en del av evalueringsoppdraget å gjennomføre en systematisk oversikt eller en fullstendig litteraturgjennomgang. Derfor er det heller ikke laget en fullstendig bibliografi over den litteraturen som framkom. Den litteraturen som har blitt brukt, er tatt med i referanselisten bakerst i rapporten.

3.6.2 VIKTIG KUNNSKAP FRA LITTERATURGJENNOMGANGEN

Mye litteratur om institusjonsplasseringer dreier seg om hvor dårlig det går med særlig unge som har vært institusjonsplassert (for eksempel Bufdir, 2010; Clausen & Kristofersen, 2008), og en forståelse av institusjonsplassering som siste utvei (for eksempel Forkby & Höjer, 2011). Svært mye av litteraturen omhandler også ungdom med atferdsvansker (Andreassen, 2003; Bufdir, 2010), noe som kanskje reflekterer det dokumentanalysen viste om at denne gruppa har fått stor oppmerksomhet de siste 10–15 årene.

Det var derfor viktig å finne litteratur om institusjoner med litt andre innfallsvinkler. For det første gjaldt dette analyser av institusjoner i et systemperspektiv, som hva slags kjennetegn institusjonsomsorgen har i et større perspektiv, og hva slags utfordringer denne omsorgen tradisjonelt har stått overfor og fortsatt står overfor. Her fant vi mye inspirasjon i en del av den danske institusjonslitteraturen (for eksempel Egelund & Jakobsen 2009, 2011).

For det andre ble det sett som viktig å få fram kunnskap om barn og unges opplevelser av å være på institusjon. Her finnes det flere etnografiske studier, igjen en rekke fra Danmark (for eksempel Egelund & Frydensbjerg, 2011; Højlund, 2011; Schwarz, 2009; Stockholm, 2006), ved siden av noen norske studier (Jansen, 2011, Tjelflaat & Ulset, 2006; Ulset, 2009, 2010).

For det tredje var det viktig å finne litteratur som diskuterer kriterier for *gode* institusjoner. I lys av at institusjonstilbudet skal bestå selv om bruken reduseres, kan et bidrag fra evalueringen være å løfte fram forskning om hva som for eksempel er god institusjonsledelse og god praksis fra personalet innenfor institusjonsområdet rammer. Her finnes det blant annet litteratur fra britisk forskning (Hicks, Gibbs, Weatherly & Byford, 2008). På institusjonsutviklingsområdet har man i Norge de siste årene prioritert MultifunC-institusjonene, men prinsipper som er virksomme i behandlingen av ungdom med alvorlige atferdsvansker skal ikke automatisk overføres til andre kontekster. Våre analyser på dette punktet kan ses i sammenheng med rapporten om kvalitet i institusjoner (Bufdir, 2010).

3.7 Etiske overveielser

Barnevernet representerer en av de mest kompliserte og sårbare sektorene innen velferdsstatens tjenesteapparat. Det er derfor svært viktig å presentere resultater og analyser i en form som viser respekt for det vanskelige feltet dette handler om. Det er en evaluators oppgave å avdekke problematiske og utfordrende sider ved den organisasjonen eller institusjonen som evalueres. Det har vært et mål for evalueringsteamet å gjøre dette i respekt for det kompliserte feltet barnevernet faktisk er.

I forbindelse med casestudien har vi reist rundt til en rekke fagteam og barneverntjenester rundt om i Norge. Vi har møtt engasjerte sosialarbeidere med en faglig seriøsitet, et pågangsmot og en enestående innsatsvilje. Det er

viktig å understreke at eventuelle kritiske synspunkter fremmes med dette som forutsetning. Det har vært et mål i arbeidet å få fram kritiske perspektiver, men også positive sider ved arbeidet, uten å bidra til å stigmatisere denne delen av det norske velferdsapparatet.

Evalueringen har fulgt vanlige, forskningsetiske retningslinjer. Nedenfor utdyper vi nærmere på hvilke måter vi har ivaretatt hensynet til informert samtykke, konfidensialitet og anonymitet, samt avveininger mellom nytte og skade. Avslutningsvis drøfter vi et par problemstillinger knyttet til at temaet for denne evalueringen er kontroversielt.

3.7.1 IKKE MELDEPLIKT TIL PERSONVERNOMBUDET FOR FORSKNING

I forbindelse med evalueringen har vi gjennomført fire datainnsamlinger. To av disse, dokumentanalysen og analysene av registerdata, var ikke meldepliktige til Personvernombudet for forskning da ingen persondata skulle samles inn. Vi sendte imidlertid meldeskjemaer om surveystudiene og casestudien, og fikk tilråding fra Personvernombudet på begge deler uten at de vurderte at det forelå meldeplikt (se vedlegg 1, tilråding fra Personvernombudet).

Analysene av data fra den longitudinelle barnevernsstatistikken ble gjennomført av stipendiat Kirsti Valset, som allerede har nødvendige tillatelser til å bruke dette materialet. Det var derfor ikke nødvendig å innhente ytterligere tillatelser. Data fra StatRes er offentlig tilgjengelige på hjemmesidene til Statistisk sentralbyrå, likeledes deler av barnevernsstatistikken.

Dokumentanalysen bygger for en stor del på offentlig tilgjengelige dokumenter. I tillegg har vi fått utlevert dokumenter fra henholdsvis BLD og Bufdir, som disse, som eiere av dokumentene, har vurdert at vi kunne få. Den avklaringen som måtte foretas her, var i hvor stor grad det var noen begrensninger i bruken av de dokumentene som ble overlevert. Dette ble endelig avklart i møte med Bufdir.

3.7.2 INFORMERT SAMTYKKE OG HENSYNET TIL KONFIDENSIALITET OG ANONYMITET

Det ble utformet informasjonsskriv til deltakerne i surveystudiene i samarbeid med Personvernombudet, som sto først i spørreskjemaene. Deltakerne i casestudien fikk skriftlig informasjon via e-post, deretter muntlig informasjon.

I surveystudiene ble hensynet til konfidensialitet og anonymitet ivaretatt på følgende måter:

- Bakgrunnsopplysninger som alder og utdanning ble innhentet i grove kategorier, og knyttet ikke til svar som er gitt på de andre spørsmålene i presentasjonen av resultatene.
- Vi ba ikke om navn på fagteam eller institusjon informantene var fra.
- Data fra fagteamene er analysert på regionsnivå, mens data fra institusjonene er analysert etter eierform.

I caseanalysen ble hensynet til konfidensialitet og anonymitet ivaretatt på følgende måter:

- Vi ba ikke om noen opplysninger om saksbehandlere og andre som ble intervjuet, ut over om arbeidsstedet var barnevernkontor, fagteam eller liknende.
- Vi ba ikke om personopplysninger om barna og ungdommene i de sakene som inngikk i casestudien, ettersom vår interesse var beslutningsprosesser og samarbeid mellom aktørene i sakene. Vi fikk bare vite kjønn og alder, eventuelt om det var snakk om barn og unge med en annen landbakgrunn.

Taushetsplikten viste seg imidlertid å bli en kompliserende faktor for gjennomføringen av casestudien. Sakene måtte anonymiseres før forskerne gikk gjennom dem. Rent praktisk ble dette gjort på noe forskjellige måter. Siden det ikke var saken i seg selv, men håndteringen av den som stod i fokus i casestudien, betydde anonymiseringen et praktisk hinder, men ikke noen stor begrensning for datamaterialet som er analysert.

Det var nødvendig å utforme den praktiske gjennomføringen av prosjektet på en slik måte at forskerne ikke fikk tilgang på taushetsbelagt informasjon. Likeledes var det nødvendig å gjennomføre intervjuene slik at informantene, enten de representerte fagteam, kommunale barneverntjenester, institusjoner eller ulike samarbeidspartnere, var anonyme for andre enn intervjueren. Individuell kontaktinformasjon ble bare benyttet i den direkte kontaktfasen. Personidentifiserbar informasjon går verken fram av

notater eller intervjuutskrifter. Opplegget for casestudien ble meldt til personvernombudet for forskning som ikke hadde innvendinger

Videre gjelder det for all formidling fra prosjektet at informasjon fra enkeltpersoner har blitt behandlet konfidensielt, slik at det ikke er mulig å gjenkjenne noen informant. Vi har brukt betegnelser som «fagteamansatt», «barnevernsansatt» osv.

I og med at det ble gjennomført en casestudie knyttet til svært sårbare barn og unge, der vi også ba om omfattende vurderinger av dem, anså vi det som spesielt viktig å formidle resultater fra casestudien på en slik måte at disse ble beskyttet mot indirekte identifisering selv om vi ikke kjente navnene deres. Derfor vurderte vi fortløpende om det var nødvendig å blande noen kjennetegn ved flere av sakene som inngikk i casestudien, eller omskrive beskrivelsene noe for å redusere gjenkjennbarheten.

3.7.3 HENSYNET TIL NYTTE OG SKADE

Evalueringen av institusjonstilbudet er knyttet til en omfattende forvaltningsreform, og omhandler ikke hvordan det går med enkeltpersoner. Likevel innebærer evalueringens tema en mulig stigmatisering av allerede sårbare grupper. Når barn og unge bor i barneverninstitusjon, er det hjemmet deres den tiden de bor der. Det er et etisk spørsmål i hvor stor grad de påføres ekstra belastninger gjennom å høre at det går så dårlig med de som bor på institusjon, og at institusjon ikke er noe bra tilbud. Dette spørsmålet diskuteres av blant andre Højlund (2011), men kommenteres også fra ansatte i institusjonene. Dette er en medvirkende årsak til at vi syntes det var viktig å bringe inn forskningsbasert kunnskap om gode institusjoner (kapittel 8).

Føringene fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet er tydelige når det gjelder redusert bruk av institusjoner, og at arbeidet som gjøres må skje innenfor de vedtatte budsjetttrammene. I den grad dette medfører problemer i det daglige arbeidet, kan evalueringen ses som en anledning til å si fra om utfordringer på en ufarlig måte fordi det skjer anonymt. Men samtidig er det spesielt viktig å ivareta konfidensialiteten i formidlingen fra prosjektet, slik at ansatte i fagteamene eller lederne for institusjonene unngår reaksjoner på grunn av

det som kan oppfattes som illojalitet. Fra det perspektivet er surveymetoden en fordel fordi den får fram hvor mange som deler en oppfatning.

3.7.4 PÅVIRKNING FRA FORSKERNES TILNÆRMING

I oppdragsbeskrivelsen etterlyser departementet blant annet en avklaring av den eventuelle påvirkningen forskernes tilnærming ville kunne ha på empirien. En måte å unngå slik påvirkning er å bruke flere metodiske tilnæringsmåter. Dessuten har forskergruppa som har gjennomført denne evalueringen, ulik faglig bakgrunn fra henholdsvis jus, psykologi, sosialt arbeid og sosiologi. Forskerne kommer dessuten fra to ulike forskningsinstitutter.

Evalueringsoppdraget gjelder en forvaltningsreform hvor et overordnet mål er reduksjon av institusjonsbruken, men ikke at bruken av tiltaket skal opphøre. Institusjonstilbudet må ses i sammenheng med hvilke andre tiltak som eksisterer, men må knyttes til en annen sentral føring i reformen, nemlig utvikling av tilstrekkelig differensierte tiltak. Vurderingen av hvilke målgrupper som drar nytte av institusjonsplassering, vil være et kunnskapsbasert og et empirisk spørsmål. Forskningsbasert kunnskap er ett viktig grunnlag for å vurdere betingelsene for vellykte institusjonsplasseringer, mens det blir et empirisk og også politisk spørsmål hva som er ønskelig å mulig å få til i praksis.

Vi vil derfor understreke at vi har vært opptatt av å gjennomføre evalueringen med et balansert og nyansert utgangspunkt, nettopp fordi vurderinger av barnevernsinstitusjonene lett preges av sterke, normative føringer.

Tabell 3.4: Oversikt over de 20 casene

Case	Kjønn	Fødsels- år	Viktigste paragraf	Utfyllende stikkord problemområde	Kort livsløpsbeskrivelse
1	Gutt	1994	4-24	Aferd, vagabondering	Første kontakt med barnevernet når han er 13 år. MST, men det fungerer ikke. Akuttplassing når han er 15. Familierapi for foreldrene. Deretter ny institusjon, som han forlater etter ett år. Han flytter hjem til far.
2	Gutt	1991	4-26	Rus/Aferd Tyveri og skadeverk. Rusmisbrukende foreldre, far død av overdose.	Barnevernssak i 2001 som ble henlagt. Ansvarsgruppe opprettes i 2006, deretter BUP og Familievern. 2007; Plasseres på institusjon, men dukket ikke opp 2008; Akuttplassing (argumentasjon både rus og omsorgsbehov) 2009; Ettervern, men skriver seg ut i 2010
3	Gutt	1996	4-4, 5.ledd 4-24	Sammensatt sak, både mangel på omsorg og atferdsproblemer	BUP Ble plassert i institusjon som 12 åring. Er fortsatt på institusjon
4	Gutt	1992	4-24/26	Aferdsproblemer, rus. Mye rus i familien. Far voldelig	I 2007 hjelpetilak som råd og veiledning, vinteren 2008 omsorgsinstitusjon. Et halvt år senere akuttinstitusjon, men høsten 2008 tilbake i hjemby, bor for seg selv. I 2009 inn på institusjon (aferd), etter noen måneder til ruskollektiv. Deretter flere runder fram og tilbake, kollektivet holder kontakten. 2011 saken avsluttes, gutten klarer seg ok
5	Jente	1994	4-4, 5.ledd	Ressurssterke foreldre som ikke klarer å håndtere en vanskelig datter med store psykiske problemer	2008 store konflikter i familien Våren 2009 først akuttplassing, deretter i omsorgsinstitusjon Slutten av 2009 flytter hun hjem, MST i familien 2010 saken avsluttes
6	Jente	1991	4-24/25 4-12	Overgrep, rus, vagabondering	Kontakt med barnevernet fra hun var liten. 2004 Korttidsplassing i institusjon (fire dager) April 2005 Akuttplassing, deretter beredskapshjem, deretter inn på institusjon. 2006 Institusjonen etablerer ungdomsfamilie I slutten av 2009 besøker hun moren, reiser på "heisatur" med henne og kommer ikke tilbake. Utskrives i 2010

7	Jente	1992	4-24	Afferd, rus	Plaseres i samme fosterhjem som sin mor som liten Akuttplassing i 2009, deretter i institusjon som kan håndtere rus. Mye rømming. 2010 Hybel i tilknytning til institusjonen (ettervern) 2011 Det går ganske bra
8	Gutt	1995	4-12	Mor med store psykiske problemer	Søknad om fosterhjem i 2008 – omsorgsovertakelse. I 2009 hentes av politiet for institusjonsplassing Deretter forsterket fosterhjem med døgnoptfølging, men det skar seg. Tilbake på institusjon. 2010 mor kidnapper gutten i en uke. Deretter tilbake på institusjon. Seinere på året forsvinner han sammen med mor.
9	Jente	1993	4-26	Afferd/rus/kriminalitet	Hjelpetiltak fra hun er 10 til 16. 2009 Institusjon i seks måneder. Akuttsak i 2010, institusjonsplassing MultifunC Skrev seg ut kort tid etter fylte 18
10	Gutt	1999	4-4, 5. ledd 4-24	Afferdsproblemer, omsorgsvikt, psykiatri. Reaktiv tilknytningsforstyrrelse.	Vært under omsorg siden han var fem år. Først beredskapshjem, så fosterhjem. Behov for nytt fosterhjem i 2010. Det endte med akuttplassing, men institusjonen ble lagt ned etter kort tid. Deretter beredskapshjem. Ny institusjonsplassing i 2011. Nå er det et besøkshjem som kanskje kan bli fosterhjem. Underveis mange skolebytter. Gutten trenger stabilitet
11	Gutt	1998	4.4, 5. ledd	ADHD	Bekyringsmelding da han var 10 år. I 2010 Akuttplassing, deretter søknad om institusjon eller forsterket fosterhjem. BUP. Er nå tilbake hos far med støtte fra institusjon som hjelpetiltak. Dette avsluttes.
12	Gutt	2000	4-12	ADHD og omsorgsvikt	Hjelpetiltak fra han var ett år. Institusjon fra han var 6 år. Deretter i fosterhjem. Fosterhjemmet sa opp i 2011. Utredning i BUP. Nå arbeides det med å etablere et tobasesystem med fosterhjem og institusjon.
13	Gutt	1997	Tidligere 4-4, 5. ledd. Ny sak både 4-12 og 4-24	Både omsorgsbehov og rus/atterd	Første kontakt med barnevernet da han var 10. Frivillig omsorgsplassing på institusjon, deretter ut, så akuttinstitusjon, så tilbake til institusjon. Utredning i BUP. Nylig igjen inne på institusjon
14	Gutt	2002	4-4, 5. ledd	Afferd. Mor er sliten, er under behandling	Tidligere mottatt hjelpetiltak. Plassert i institusjon etter ønske fra mor, og med nær kontakt med mor. Familieråd
15	Gutt	1996	4-26	Rus	Er på motivasjonskollektiv Skal på ruskollektiv

16	Gutt	1994	4-12 4-24 4-25 4-26	Kriminalitet Flere søsken under barnevernets omsorg	Er på midlertidig plassering, har fått plass i et nytt tiltak. Kom inn i systemet 2009, ble plassert akutt før de fant et tiltak i langt fra hjemmet, for å få ham bort fra gjengmiljø i byen. Han var der i ett år, men var mye på rømmen og ble plukket opp i Oslo flere ganger. Vinteren 2010/2011 ble han pågrepet av politiet og plassert akutt. Fikk 200 timers samfunnsstraff.
17	Gutt	1999	4-25	Psykatri – kriminalitet Fire søsken i familien, tre er under barnevernets omsorg.	Oppsøkte barnevernstenesten selv i 2009, plassert i beredskapshjem. Stakk av og ble plassert på institusjon. Har rømt flere ganger fra institusjonen. Omsorgen overtatt i juli 2011. Er nå på lukket akuttinstitusjon i psykiatrien. Det er søkt om fosterhjem i et to-basesystem.
18	Gutt	1997	4-12	Fem barn i familien – alle under omsorg	Beredskapshjem og deretter fosterhjem fra han var 7 Fosterhjemmet sprakk og han ble plassert på institusjon. Institusjonen prøver å etablere et nytt fosterhjem tilknyttet institusjonen
19	Gutt	1999	Uenighet om lovbruk	Funksjonshemmet	Først beredskapshjem, så i fosterhjem. Fosteremor blir syk og han plasseres i avlastningsbolig. 2009 Akutt plassering på barnehjem. Det er tvist mellom fagteam og barnevern om fosterhjem eller institusjon.
20	Jente	1995	4-24	Sammensatt sak, Utagerende	Tidligere i psykiatrien. Først MST, så institusjon, så ungdomsfamilie, 2011 fosteremor sier opp, forslag om institusjon

Sakene fordeler seg på 15 kommuner. Alle regioner er representert, sakene fordeler seg slik på region:

Antall "gamle" saker(1-12) fordelt på region: Vest 2, Sør 3, Midt 3, Nord 1, Øst 3

Antall "nye" saker (13-20) fordelt på region: Midt 2, Vest 1, Øst 5

Antall informanter som er intervjuet: 34

4 Målsettingen om vridning i tiltaksbruken er oppnådd

4.1 Innledning

En viktig, overordnet målsetting med forvaltningsreformen var å få til en vridning bort fra bruk av institusjon til fordel for økt bruk av hjelpetiltak i hjemmet eller fosterhjem. I dette kapitlet diskuterer vi spørsmålet om tiltaksvridning fra ulike synsvinkler, med bruk av data fra flere kilder: den longitudinelle barnevernsstatistikken, barnevernsstatistikken som er tilgjengelig på hjemmesidene til Statistisk sentralbyrå og StatRes¹⁰, samt eksempler fra casestudien. Generelt gjelder det at sentre for foreldre og barn ikke er med i analysene, som konsentrerer seg om tiltak 20 (barneverninstitusjon).

Vi starter med en kort presentasjon av fire typiske eksempler fra casestudien (del 4.2). Deretter presenteres statistikk om forholdet mellom institusjonsplasseringer og fosterhjemplaseringer (del 4.3).

I del 4.4 til 4.7 presenteres resultater fra analysene av ulike indikatorer på endringer i institusjonsbruken over tid: omfanget av institusjonstilbudet, endringer i rater per 1.000 barn 0–19 år, endringer i oppholdsdager over tid og flyttinger inn og ut av institusjon. Deretter beskrives noen variasjoner mellom regionene i del 4.8.

Resultatene diskuteres i del 4.9, og konklusjonen er at det har skjedd en klar vridning bort fra institusjonsplasseringer etter at reformen trådte i kraft i 2004.

4.2 Fire typiske eksempler fra casestudien

En jente på 17 ½ år med rus- og atferdsproblemer samtykket i institusjonsopphold, men skrev seg ut etter noen få uker. Hun hadde også hatt et noe lengre institusjonsopphold året før med hjemmel i bvtjl. 4-24. Ettersom hun fylte 18 ikke lenge etter, var ikke lenger institusjon aktuelt.

¹⁰ StatRes: Statlig ressursbruk og resultater. Se forsiden til Statistikkbanken på <http://www.ssb.no/statres/>.

Dette er et eksempel på en enkelt, kortvarig institusjonsplassering i løpet av et år. Plasseringen har ikke vært langvarig eller spesielt kostnadskrevende, men den har heller ikke bidratt til en bedret livssituasjon for jenta.

En jente på 14 ½ år ble akutt plassert på institusjon etter en periode med tiltakende atferdsvansker, samt at hun var på drift. MST var prøvd i familien. Etter et halvt år på institusjonen kom hun i en ungdomsfamilie, hvor planen var at hun skulle være i ett år. Der ble hun i stedet depressiv og selvskadende. Ungdomsfamilien sa opp etter ni måneder på grunn av fostermors helseproblemer. Man arbeidet med å finne en ny ungdomsfamilie, men i mellomtiden har situasjonen i familien bedret seg så mye at man i stedet vurderer å tilbakeføre jenta til sin mor.

Dette er også et eksempel på en enkelt, kortvarig institusjonsplassering som startet akutt, og endte med en plassering i ungdomsfamilie før mulig tilbakeføring til sin mor. Samtidig sier eksemplet noe om dynamikken *mellom* de ulike tiltakene, hvor institusjonsplassering også har en nødvendig oppgave. Siden situasjonen i familien til jenta bedret seg, er det en viss sannsynlighet for at hun vil greie seg med to plasseringer utenfor hjemmet. Ellers er det en viss sannsynlighet for at en karriere med en institusjonsplassering og to plasseringer i ungdomsfamilie kan føre til ytterligere ustabilitet.

En gutt på 11 år ble fosterhjems plassert med hjemmel i bvtjl. § 4-12 da han var fem år gammel. I forbindelse med omsorgsvedtaket hadde han et tre ukers opphold på institusjon før han flyttet til fosterhjemmet. Gutten har diagnosen reaktiv tilknytningsforstyrrelse, og er meget krevende å ha omsorgen for. Det er også mulig at han har en utviklingsforstyrrelse i tillegg. Fosterforeldrene sa opp etter fem år, og fosterhjemstjenesten greide ikke finne noe nytt tilbud til ham. Han ble derfor plassert på institusjon. Plasseringen skjedde akutt fordi fosterhjemmet var utslitt. Institusjonen han kom til er egentlig beregnet for korttidsopphold, ikke lenger enn seks måneder, men gutten ble værende lenger fordi det heller ikke etterpå har vært mulig å finne et fosterhjem til ham. Et alternativ som nå diskuteres, er en tobaseløsning med fosterhjem og institusjon, som imidlertid er ekstra kostnadskrevende og derfor har krevd lang saksbehandling i Bufetat.

Dette er et eksempel på en enkeltstående institusjonsplassering, men der den meget sårbare gutten har opplevd ustabilitet gjennom en akutt flytting fra fosterhjemmet, og gjennom å være lenge på en institusjon som er beregnet for korttidsopphold. Også for ham er det en viss sannsynlighet for videre ustabilitet fordi tiltak han plasseres i, det være seg institusjon, tobasesystem eller fosterhjem, ikke vil makte omsorgen for ham over tid. Igjen ser vi dynamikken mellom de ulike tiltakene i barnevernets omsorgsløsninger.

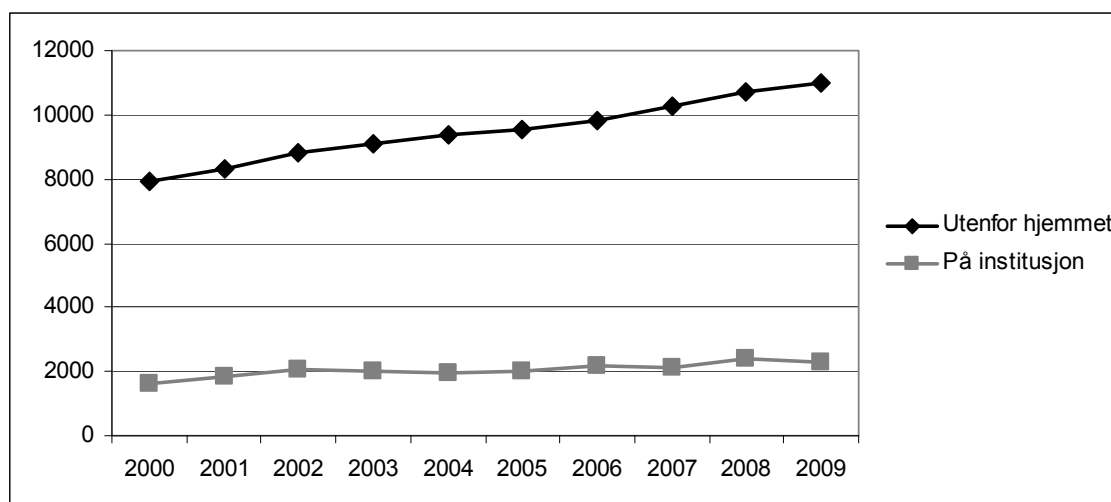
En gutt på 15 ½ år ble plassert på en lavterskel omsorgsinstitusjon etter en periode med hjelpetiltak i hjemmet. Han selv var i ferd med å utvikle rusproblemer, det var atferdsproblemer, og vold i familien kombinert med omsorgssvikt. Etter fire måneder i dette tiltaket ble han akutt plassert på en atferdsinstitusjon, hvor han ble i noen måneder. Deretter prøvde man med hybel med oppfølging, et opplegg som igjen bare holdt noen få måneder. Etter dette ble han på ny akutt plassert på atferdsinstitusjon, nå rundt 16 ½ år gammel. Etter et par måneder her ble han flyttet til en ordinær atferdsinstitusjon, var der et par måneder, og ble så plassert på ruskollektiv knapt 17 år gammel. Ett år senere, når han fyller 18 år, er han fortsatt på kollektivet, etter mange forgjeves forsøk på å finne noe annet. Barnevernstiltaket avsluttes i forbindelse med at han trekker samtykket til plasseringen tilbake. Han er ikke motivert for ettervern.

Dette er nok et eksempel på en ustabil karriere *innenfor* institusjonssystemet. Fra gutten var 15 ½ til han var knapt 17, altså i løpet av halvannet år, var han plassert på fem forskjellige institusjoner samt en hybel med oppfølging. Tre av disse plasseringene skjedde innenfor samme kalenderår. Dette eksemplet kan derfor være et bidrag til forståelsen av hvorfor antall opphold i barnevernsinstitusjon blir høyere enn antallet barn og unge som er i institusjon i løpet av et kalenderår, som blir nærmere diskutert i del 4.6.

4.3 Forholdet mellom institusjon og fosterhjem

Andelen som plasseres i institusjon er lav i Norge sammenliknet med andelen som kommer i fosterhjem, og har vært det i mange år. I løpet av 2009 mottok 10.740 barn og unge omsorgstiltak, hvorav 2.051 var på barneverns-

institusjon¹¹. Dette utgjør 19 prosent av totalen. I løpet av 2000 var de tilsvarende tallene 7.915 totalt og 1.630 på institusjon, tilsvarende 20,5 prosent av totalen (figur 4.1).



Figur 4.1: Barn og unge på institusjon i løpet av året 2000–2009 i forhold til barn og unge i omsorgstiltak. Oslo ikke inkludert. Absolutte tall. Kilde: SSBs longitudinelle barnevernsstatistikk

I løpet av 2010 var i alt 2.051 barn og unge på institusjon, Oslo og omsorgssentrene for enslige, umyndige asylsøkere ikke medregnet¹². Stigningen i den øverste kurven reflekterer den økningen som har vært i bruk av fosterhjem i disse årene.

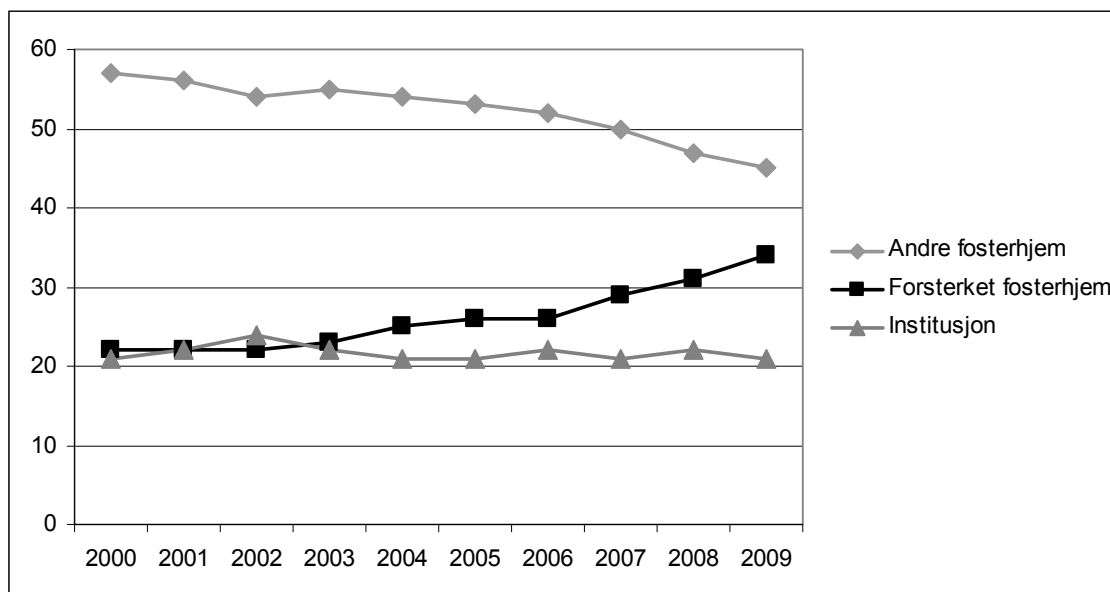
Antallet barn og unge i barnevernsinstitusjon i løpet av året har følgelig vist veldig høy stabilitet gjennom hele 2000-tallet, og bortsett fra i 2004 har det aldri vært færre enn 2.000 barn og unge i institusjon i løpet av året etter at forvaltningsreformen trådte i kraft.

Det ser ut som om den største vridningen som har funnet sted når det gjelder omsorgstiltak, faktisk er en forskyvning mot langt mer bruk av

¹¹ Sentre for foreldre og barn er ikke med i disse tallene, og Oslo er holdt utenfor. Vi har trukket fra tallene for omsorgssentrene for enslige, umyndige asylsøkere fra 2008. Det dreide seg om 209 i løpet av 2008, 263 i løpet av 2009 og 177 i løpet av 2010 (opplysninger fra Bufdir). Tallene gjelder imidlertid uavhengig av plasseringshjemmel, og inkluderer derfor plasseringer både som hjelpe-, omsorgs- og atferdstiltak.

¹² Se <http://www.ssb.no/emner/03/03/barneverng/tab-2011-06-27-05.html>. Egne opplysninger fra SSB om Oslo.

forsterkede fosterhjem, men at dette andelsmessig har gått mer på bekostning av andre fosterhjem¹³ enn av institusjonsbruk (figur 4.2). I denne figuren inngår både statlige og kommunale fosterhjem.

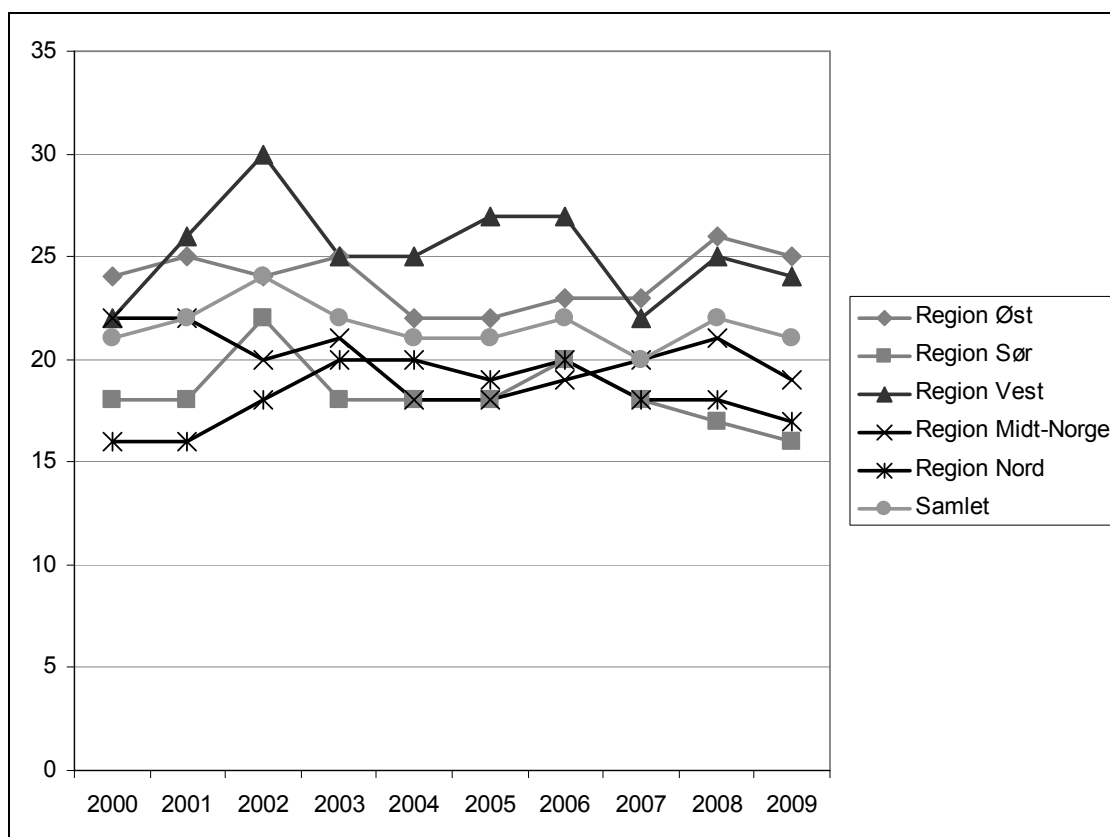


Figur 4.2: Andeler i institusjon, forsterket fosterhjem og andre fosterhjem i løpet av året 2000–2009, som omsorgs- eller hjelpetiltak. Oslo ikke med. Prosent. Kilde: SSBs longitudinelle barnevernsstatistikk.

Bruken av forsterket fosterhjem lå på samme nivå som bruken av institusjon i løpet av perioden 2000–2003, men har så økt jevnlig siden 2004. Poenget er at det er bruken av andre fosterhjem som har blitt redusert tilsvarende. Andelen som kom i andre fosterhjem ble redusert med 12 prosent fra 2004 til 2009, og økte med 13 prosent for forsterkede fosterhjem. Forskjellen i bruk mellom disse to plasseringsalternativene var 35 prosent i 2000 og 11 prosent i 2009.

Variasjonen mellom regionene både i bruk av institusjonsplassering og tilgang på plasser innen egen region da reformen ble implementert, var en av de store utfordringene som ble påpekt i forkant. Analysene av regionale variasjoner viser at dette fortsatt er en utfordring (figur 4.3). Fortsatt er tall for alle årene fra 2000 tatt med, og analysene gjelder fortsatt andel i institusjon av de som har hatt plasseringstiltak i løpet av året.

¹³ Med andre fosterhjem menes slektsfosterhjem og fosterhjem utenfor slekt, som ikke er forsterket.



Figur 4.3: Andel på institusjon av det totale antallet i omsorgstiltak i løpet av året 2000–2009 fordelt på region¹⁴. Prosent. Kilde: SSBs longitudinelle barnevernsstatistikk

Figuren viser tegn til en viss harmonisering av institusjonsbruken i årene 2004 til 2007. Med unntak av region *Vest*, der det var en økning på et par prosentpoeng disse årene, stabiliserte region *Øst* seg på et lavere nivå enn tidligere mens de tre andre regionene lå veldig likt.

Fra 2008 har så avstanden mellom regionene økt igjen. Region *Øst* og region *Vest* har hatt en økning i andel som har kommet i institusjon i forhold til i fosterhjem, region *Midt-Norge* ligger litt under gjennomsnittet mens region *Nord* og region *Sør* har redusert bruken årlig fra 2007.

Samtidig er det også slik at de regionene som lå høyere andelsmessig før forvaltningsreformen trådte i kraft fortsatt gjorde det i 2009, mens de som lå lavere fortsatt gjorde det. Region *Midt-Norge* har variert mer, men hele tiden ligget rundt midten.

¹⁴ Trondheim er inkludert i region *Midt-Norge* i hele perioden selv om de først ble formelt en del av regionen fra juli 2008. Vi har konstruert regionene før 2004 med de samme fylkene som regionene nå består av.

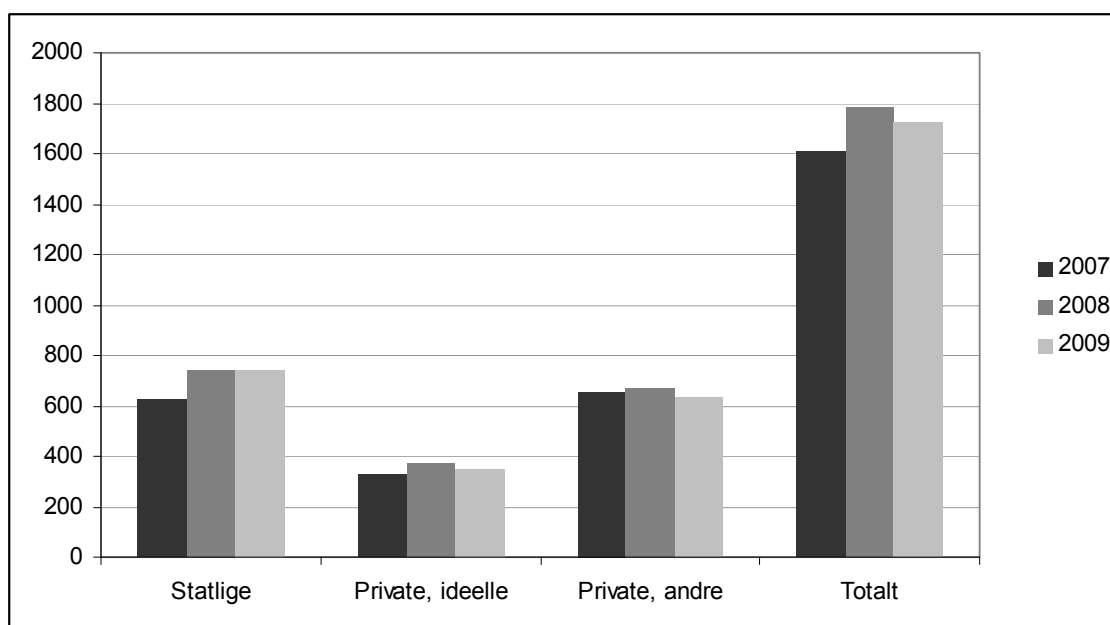
Vi ser videre at alle regionene viser til en liten nedgang i andeler fra 2008 til 2009, som imidlertid ikke betyr veldig mange barn og unge. Som vi vil komme nærmere tilbake til, illustrerer disse tallene en reell nedgang i institusjonsbruk som viser seg på ulike måter.

I denne delen av kapitlet har vi først sett på den forholdsvise bruken av fosterhjem og institusjon i løpet av året, og sett at andelen i institusjon har holdt seg veldig stabil på rundt 20 prosent fra 2000. Bruken av fosterhjem har økt, særlig forsterkede fosterhjem.

Samtidig viser ratene i institusjon per barn mellom 0 og 19 år reduksjon siden 2000, om enn i noe ulik takt. Dessuten er forskjellen mellom regionene blitt redusert. Region *Nord* peker seg ut med en tilnærmet halvering når rater er indikatoren i løpet av disse årene, mens region *Midt-Norge* reduserte sin rate fra 1,3 til 1,0 fra 2009 til 2010 (se figur 4.5).

4.4 Nedbygging av institusjonstilbudet?

StatRes tabeller viser utviklingen i antall godkjente institusjonsplasser fra 2007 til 2009, per 31.12. Disse viser en oppgang i antall plasser fra 2007 til 2008, og en nedgang fra 2008 til 2009 (figur 4.4). Sentre for foreldre og barn er ikke med, heller ikke omsorgssentre for enslige, mindreårige asylsøkere under 15 år.



Figur 4.4 Utviklingen i antall godkjente plasser per 31.12 fra 2007–2009, totalt og fordelt på eierform. Oslo ikke med, Trondheim ikke med i 2007. Absolutte tall. Kilde: StatRes

Figur 4.4 viser at nedgangen fra 2008 til 2009 gjaldt private plasser. Godkjente plasser i private, ideelle institusjoner gikk ned fra 372 til 348 (6,5 %), mens godkjente plasser i andre private institusjoner¹⁵ gikk ned fra 670 til 636 (4,5 %). I 2007 var det litt flere godkjente plasser i andre private institusjoner enn i statlige, mens det var flest statlige plasser i 2008 og 2009. Dette skyldes primært en utbygging av statlige plasser fra 629 i 2007 til 740 i 2008, en økning på nærmere 18 prosent (fullstendige tall ikke vist). Dette har sannsynligvis sammenheng med utbyggingen av MultifunC-institusjonene.

Når det gjelder antall institusjoner, viser StatRes en økning fra 146 i 2007 til 160 i 2008. Det oppgis ikke hvor mange institusjoner som fantes per 31.12.2009. Bufdir har gitt følgende informasjon om institusjonstilbudet: I desember 2009 var det 174 barnevernsinstitusjoner¹⁶, altså en ny økning. Imidlertid er det sannsynligvis bedre å bygge på tall om godkjente plasser enn om godkjente institusjoner. Som vi diskuterte i metodekapitlet, kan definisjonen av det som er en barnevernsinstitusjon variere. Dessuten kan institusjonene endre størrelse og sammensetning uten at det påvirker antall plasser.

Vi ser også på dette punktet en del variasjoner mellom regionene. Per 31.12.2009 var fordelingen følgende (tabell 4.1).

Tabell 4.1: Fordelingen på plasser mellom regionene per 31.12.2009. Absolutte tall og prosent. Kilde: StatRes

	Region Øst	Region Vest	Region Sør	Region Midt-Norge	Region Nord
Antall godkjente og kvalitetssikrede plasser	670	364	294	209	187
Prosentandel av totalen (n=1724)	39	21	17	12	11

Det går an å reise spørsmålet om god tilgang på institusjonsplasser er med på å øke bruken av institusjoner. Hvis vi sammenholder tallene i denne tabellen med tallene i figur 4.3 ser vi at region Øst, som har hatt størst andel

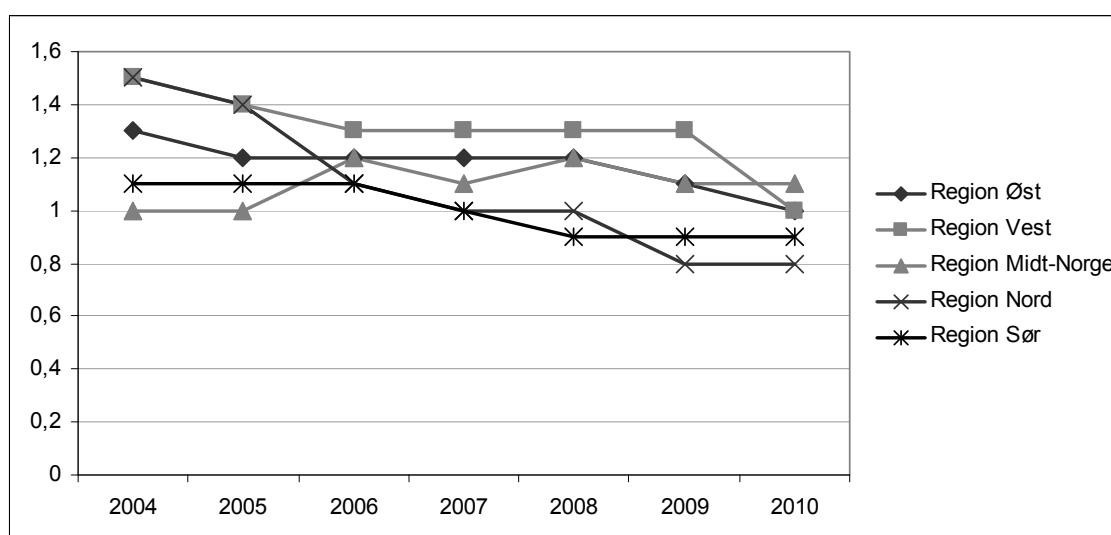
¹⁵ Vi forutsetter at «andre, private plasser» betyr de private, kommersielle institusjonene.

¹⁶ Se <http://www.bufetat.no/barnevern/institusjoner/>. Publisert 7. desember 2009, sist oppdatert 5. november 2010.

institusjonsplasseringer av antall omsorgsplasseringer hvert år siden tidlig på 2000-tallet, også hadde klart flest godkjente plasser i 2009. Men vi må regne med at en stor andel av de private plassene er lokalisert til region Øst, og godt kan benyttes for barn og unge fra andre regioner. Region Vest, som har hatt nest størst andel bortsett fra tidlig på 2000-tallet, hadde også nest flest godkjente plasser, men hadde bare nærmere halvparten så mange plasser som region Øst. For de tre andre regionene finner vi imidlertid ingen slik sammenheng.

4.5 Reduksjon i rater i institusjon per barn mellom 0 og 19 år

For å ta høyde for at det ikke bor like mange barn og unge i alle regionene, har vi også beregnet rater for barn og unge i barnevernsinstitusjoner per 1.000 barn 0–19 år fordelt på regionene, igjen basert på tall fra StatRes (figur 4.5).



Figur 4.5: Barn og unge i barnevernsinstitusjoner per 1000 barn 0–19 år fordelt på region per 31.12, 2004–2010. Rater¹⁷. Kilde: StatRes

Denne figuren viser ganske ulike utviklingstrekk mellom regionene. Region *Nord* startet ut med en høy rate – 1,5 per 1.000 – som nesten ble halvert fra 2004 til 2009 med en jevn nedgang år for år og endte lavest i 2009. Raten på 0,8 år er stabil fra 2009 til 2010. Region *Sør*, som lå nest lavest i 2010, har ligget på samme nivå de tre siste årene. Region *Vest* lå stabilt på en rate på 1,3

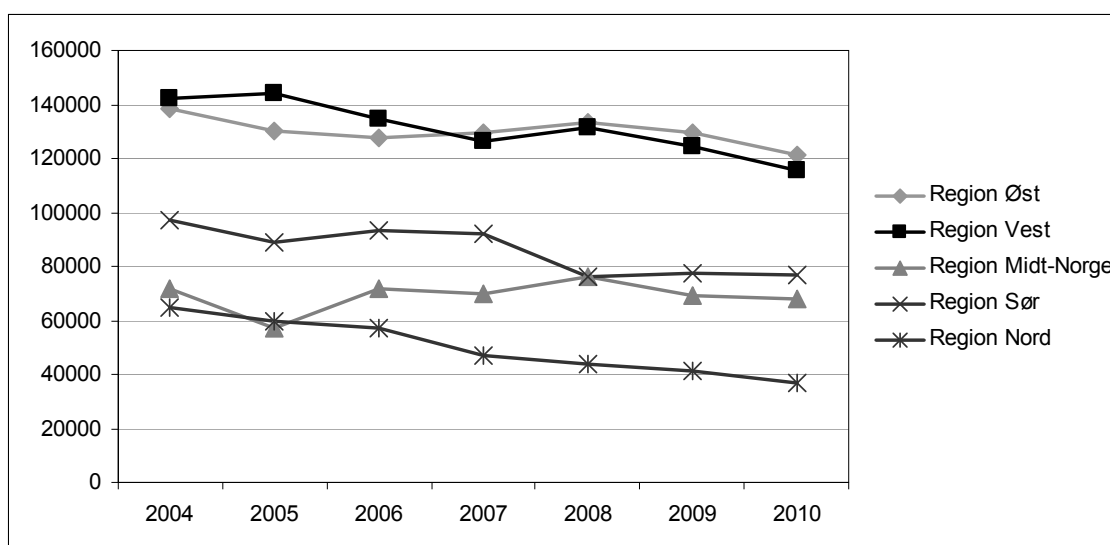
¹⁷ Oslo er ikke med, mens Trondheim er inkludert alle årene

barn per 1000 mellom 0 og 19 år fra 2006 til 2009, men endte på 1,0 i 2010. Dette er nedgang på hele 0,3. I region *Øst* gikk raten ned 1,1 i 2009 og 1,0 fra 2009 i 2010, etter å ha ligget stabilt på 1,2 i flere år. Region *Midt-Norge* lå høyest med en rate på 1,1. Med andre ord har også forskjellene mellom regionene blitt redusert i løpet av det siste året. Den mest dramatiske endringen har skjedd i region *Vest*.

4.6 Nedgang i antall oppholdsdager i institusjon

En indikator viser en tydelig nedgang siden 2004, nemlig antall oppholdsdager i institusjon i løpet av året. Utenom Oslo har nedgangen vært på nesten 96.000 oppholdsdager på landsbasis, fra 514.084 i 2004 til 418.086 i 2010. Dette tilsvarer en nedgang på 19 prosent.

På regionsnivå ser vi imidlertid ganske store variasjoner som blir maskert av totaltallet, selv om tendensen går i samme retning på tvers av regioner (figur 4.6). Dessuten er nedgangen i realiteten enda større, ettersom omsorgssentre for enslige, mindreårige asylsøkere inngår i StatRes tall for oppholdsdager.



Figur 4.6: Utvikling i antall oppholdsdager 2004–2010, per region. Absolutte tall. Kilde StatRes

Figur 4.6 viser at region *Øst* og region *Vest*, som har ligget på topp både når det gjelder andelen i institusjon i løpet av året i forhold til andelen i andre omsorgstiltak, og i antall godkjente institusjonsplasser, også har hatt flest oppholdsdager i institusjon hele perioden. Nedgangen for region *Øst* var på 12 prosent, for region *Vest* på 19 prosent. I region *Sør* var nedgangen på 21

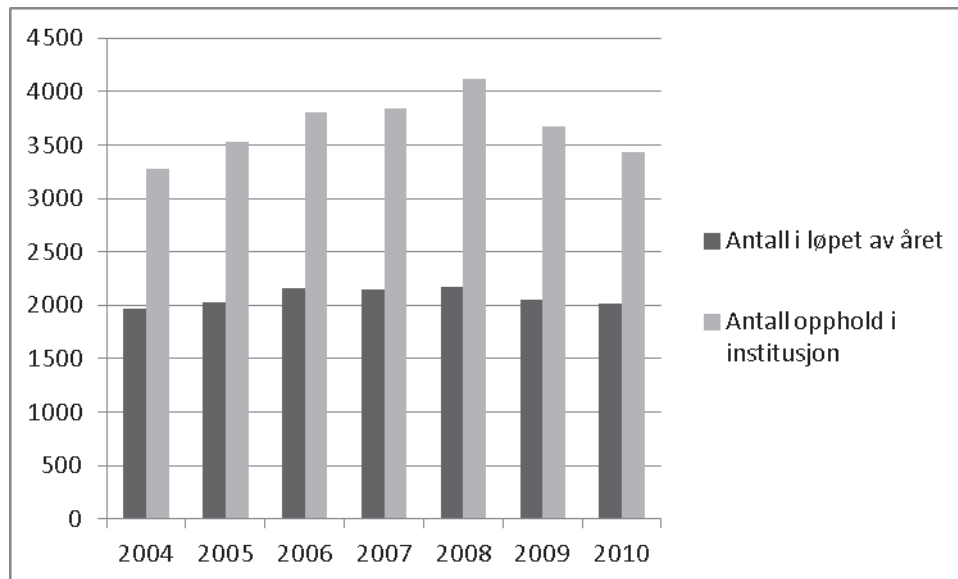
prosent, i region *Midt-Norge* (inklusive Trondheim alle årene) var nedgangen på fem prosent og i region *Nord* på hele 43 prosent. Som vist over, var det også region Nord som hadde den største reduksjonen mål ved rater i forhold til antall barn per 1.000 mellom 0 og 19 år.

Reduksjonen i antall oppholdsdager må kunne ses som en indikator på mindre omfattende institusjonsbruk. Tallene fra StatRes sier imidlertid ingenting om hva endringene består av. Bufdir arbeider for tiden systematisk med å avklare situasjonen til barn og unge som har vært veldig lenge på institusjon, for eksempel 2–3 år eller mer. Hvis ti barn og unge som ellers ville vært hele året på institusjon derigjennom fikk et annet tilbud, spares i alt 3.650 oppholdsdager. Omvendt kan man tenke seg at hvis samtlige av de rundt 2000 barna og ungdommene som var i institusjon i løpet av 2009, var der ti dager kortere enn de kunne vært, ville dette i seg selv spart 20.000 oppholdsdager i løpet av det året. Begge eksempler er uttrykk for redusert institusjonsbruk, men med ulik innretning for å nå målsettingen, og med ulike muligheter for uttelling over tid.

4.7 Stabilitet og ustabilitet over tid

Skal man få et reelt bilde av institusjonsbruken, er det nødvendig å ta utgangspunkt i hvor mange som er i institusjon i løpet av året. Det vil alltid være flere i løpet av året enn på en bestemt dato som 31.12, ettersom mange er kortere tid enn et år på institusjon. Reduksjon i antallet i løpet av året kan være et uttrykk for effektivitet, i den forstand at institusjonsoppholdene ikke varer lenger enn nødvendig. Men det kan også være en indikasjon på ustabilitet i systemet, ved at noen barn og unge får flere institusjonsopphold på kort tid. Casene som ble presentert innledningsvis i dette kapitlet, eksemplifiserer at begge deler er med på å forklare dette forholdet.

StatRes publiserer også tall om *opphold* i barnevernsinstitusjoner i løpet av året. Denne indikatoren teller opphold uavhengig av om samme barn eller ungdom har flere opphold eller ikke. I den grad antall opphold er større enn antall barn og unge som er i barnevernsinstitusjon i løpet av året, kan dette ytterligere indikere forekomst av flyttinger innen systemet fordi vi da får sett antall individer i forhold til antall opphold. Her har vi tall fra 2004 til 2010 (Figur 4.7).



Figur 4.7: Antall opphold i institusjon i løpet av året i forhold til antall barn og unge 2004–2010. Absolutte tall¹⁸. Kilde: StatRes og Statistisk sentralbyrås longitudinelle barnevernsstatistikk

Figuren viser en økende differanse mellom antall opphold og antall barn og unge fram til og med 2008, fra 66 prosent flere opphold enn barn og unge i 2004 til 90 prosent flere i 2008. Fra 2008 til 2009 var det en nedgang til 79 prosent flere opphold enn barn og unge i 2009, og en ytterligere nedgang til 70 prosent i 2010. Med andre ord betyr dette at hvert enkelt barn og hver enkelt ungdom gjennomsnittlig hadde 1,66 opphold i 2004, 1,9 opphold i 2008, 1,79 opphold i 2009 og 1,7 opphold i 2010.

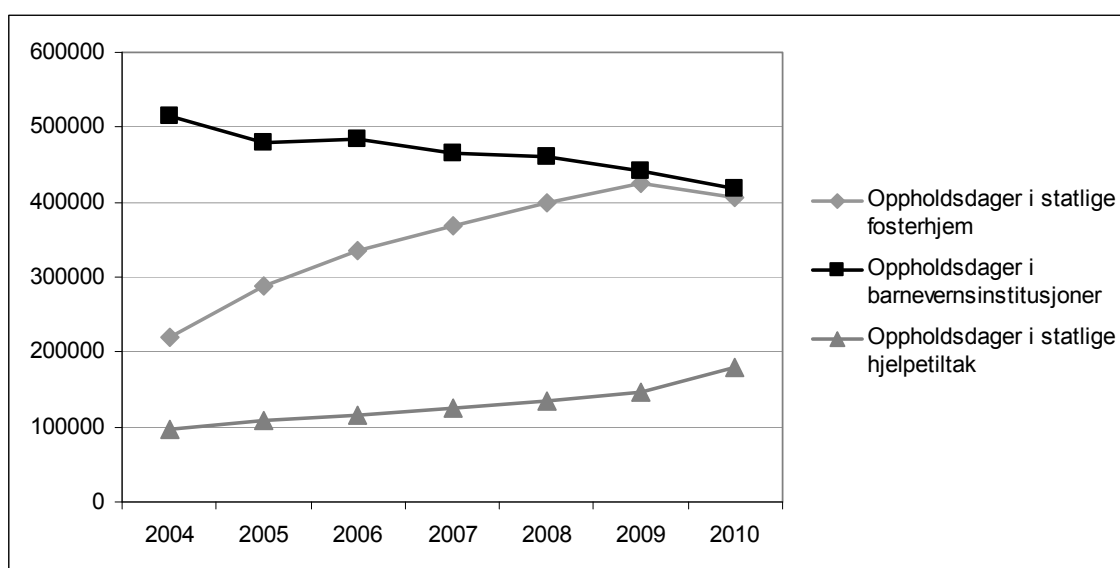
Målt på denne måten har derfor ustabiliteten i institusjonssystemet gått noe ned de siste par årene, og det er en gledelig utvikling hvis denne fortsetter. Samtidig kan det påpekes at hvert eneste barn og hver eneste ungdom som er i institusjon i løpet av året vil oppleve opp mot to plasseringer, og det er for høyt. Som casene innledningsvis i dette kapitlet understreker, vil jo denne måten å registrere på også maskere til dels store variasjoner i hvor mange flyttinger hver enkelt opplever.

Som det også ble påpekt i første kapittel, er det viktig å se de ulike, statlige tiltakene i sammenheng. Statistikk fra StatRes brukes derfor til å vise en oversikt over utviklingen i antall opphold og antall oppholdsdager i både

¹⁸ Oslo ikke inkludert, heller ikke beboere i omsorgssentre for enslige, umyndige asylsøkere i 2008 og 2009

institusjon, statlige fosterhjem og statlige hjelpetiltak fra 2004 til 2010¹⁹ (figur 4.8 til 4.10).

Utgangspunktet er antall oppholdsdager per år i henholdsvis barnevern-institusjon, statlige fosterhjem og statlige hjelpetiltak i årene 2004–2010. Oslo er ikke medregnet, men omsorgssentrene for enslige, mindreårige asylsøkere under 15 år er en del av tallene fra 2008 til 2010. Først vises utviklingen i oppholdsdager (figur 4.8).



Figur 4.8 Utviklingen i oppholdsdager i statlige fosterhjem, barnevern-institusjoner og statlige hjelpetiltak fra 2004 til 2010. Kilde: StatRes

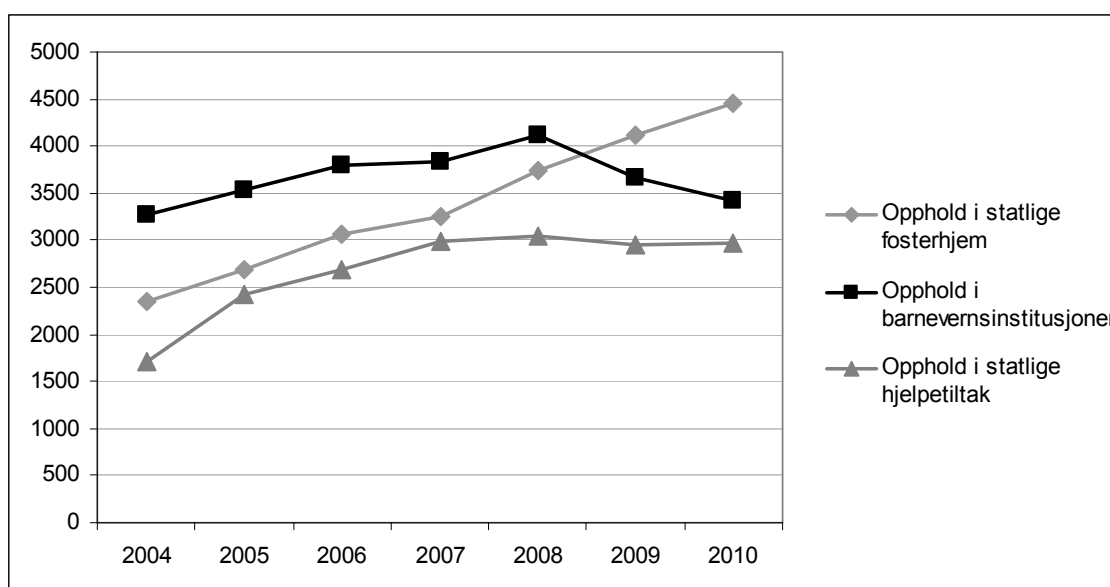
Figur 4.8 illustrerer for det første den jevne nedgangen i oppholdsdager i institusjon som ble beskrevet over, men i enda større grad den store *oppgangen* i oppholdsdager i statlige fosterhjem. Det er kanskje figur 4.8 som tydeligst viser at målsettingen om tiltaksvidning må sies å være nådd, ettersom det har skjedd en økning over tid i oppholdsdager både i statlige fosterhjem og statlige hjelpetiltak. Hadde det vært mulig å trekke fra oppholdsdagene i de statlige omsorgssentrene for enslige, mindreårige asylsøkere, ville antall oppholdsdager i henholdsvis institusjon og fosterhjem kommet enda nærmere hverandre etter

¹⁹ Tallene er framkommet på grunnlag av StatRes tabeller for alle regioner fratrukket Oslo. Her vil imidlertid tall fra omsorgssentre for enslige, mindreårige asylsøkere under 15 år være med i institusjonsstatistikken for årene 2008-2010, så dette må tas hensyn til i tolkningen av figurene.

2008, og antall oppholdsdager i fosterhjem kunne muligens vært høyere enn antall oppholdsdager i institusjon.

Det er imidlertid interessant å merke seg at antall oppholdsdager i statlige fosterhjem gikk ned fra 2009 til 2010. Nedgangen var på ca. 18.500 oppholdsdager, eller på vel fire prosent.

Neste skritt i denne analysen er å sammenholde antall opphold i henholdsvis statlige fosterhjem, barneverninstitusjoner og statlige hjelpetiltak (figur 4.9). Etersom antall oppholdsdager og antall opphold sannsynligvis vil ha en viss sammenheng med hverandre, er det å forvente at antallet opphold over tid øker når antall oppholdsdager øker. Utviklingen viser seg imidlertid å ha vært litt ulik i de tre tiltaksformene. Igjen er opphold i omsorgssentrene medregnet blant oppholdene i institusjon.

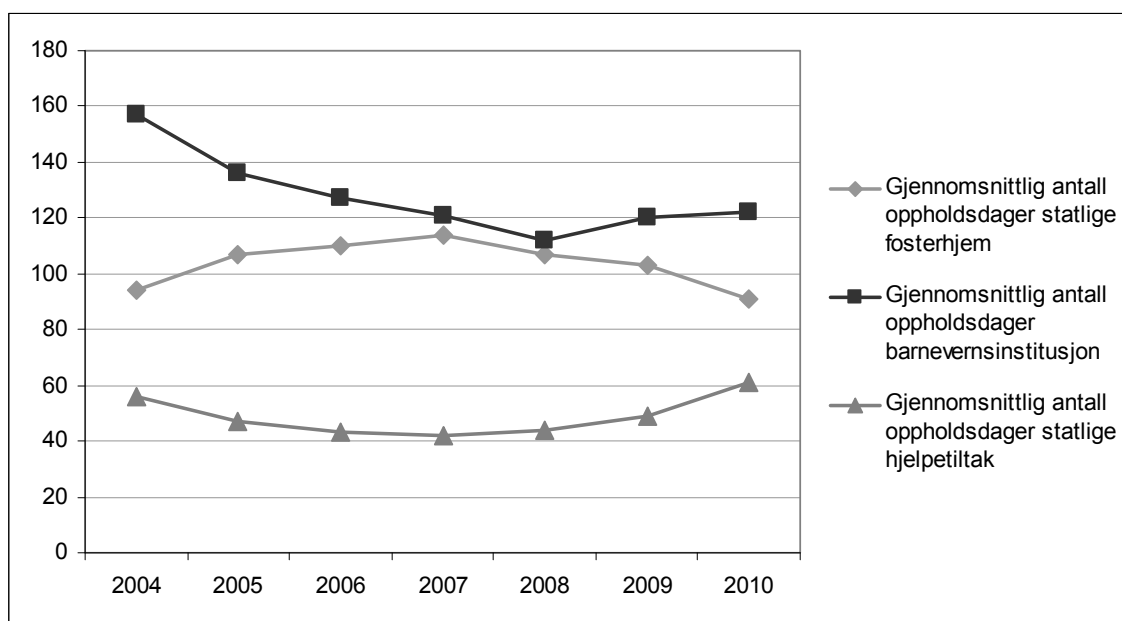


Figur 4.9: Utviklingen i antall opphold i henholdsvis statlige fosterhjem, barneverninstitusjoner og statlige hjelpetiltak. Kilde: StatRes

Av figur 4.9 framgår det at antallet opphold i statlige fosterhjem har økt jevnt og ganske mye fra år til år. Økningen fra 2004 til 2010 er på hele 90 prosent. Andelen opphold i statlige hjelpetiltak har så langt hatt en annen utvikling, med nesten en fordobling fra 2004 til og med 2007, og så en utflating de siste årene. Økningen er på 74 prosent. Nedgangen i opphold på barnevernsinstitusjon startet tidligere, fra og med 2009, så nivået i 2010 var fortsatt et par hundre høyere sammenliknet med 2004. Dette må igjen ses i sammenheng med antallet opphold i omsorgssentrene, som til sammen tok i

mot 177 nye barn og unge i 2010²⁰. Fra 2004 til 2008 var økningen på 26 prosent, medregnet omsorgssentrene i 2008.

Forholdet mellom antall oppholdsdager og antall opphold i løpet av året gir en indikator på utviklingen i gjennomsnittlig oppholdstid. Tallene i figur 4.10 må tolkes med en viss forsiktighet ettersom gjennomsnittstallene vil skjule en rekke variasjoner, men de kan likevel gi en viss indikasjon på utviklingen.



Figur 4.10: Gjennomsnittlig lengde på oppholdsdagene i statlige fosterhjem, barnevernsinstitusjon og statlige hjelpetiltak 2005–2010. Kilde: StatRes

Av figuren framgår det at gjennomsnittlig lengde på oppholdet i *barnevernsinstitusjon* gikk jevnt nedover fra 2009 til og med 2007; en nedgang fra 157 til 112 dager, eller 40 prosent. I årene etter har gjennomsnittlig lengde på oppholdstiden økt, til 122 dager. Dette kan igjen ha sammenheng med at omsorgssentrene for enslige, mindreårige asylsøkere nå inngår i statistikken.

Gjennomsnittstallet skjuler imidlertid igjen en god del regionale variasjoner. I 2010 varierte imidlertid regionene mellom gjennomsnittlig oppholdstid i institusjon på 109 dager (region Sør) og 145 dager (region Midt-Norge). Region Sør, Øst og Nord trakk snittet ned, mens region Vest og Midt-Norge lå over snittet. I 2004 varierte gjennomsnittlig oppholdstid

²⁰ Tall som er gitt fra Bufdir.

mellom 78 (region Nord) og 112 dager (region Vest). Men uansett kan figur 4.10 indikere at målsettingen med kortere oppholdstid på institusjonene er nådd.

De *statlige hjelpetiltakene* har hatt en annen utvikling, i det gjennomsnittlig oppholdstid gikk nedover fra 2004, var på det laveste i 2007 og deretter økte igjen. I 2010 var gjennomsnittlig oppholdstid bare litt høyere enn den gjennomsnittlige oppholdstiden i 2004 (61 i motsetning til 56 dager).

Av størst interesse i denne sammenhengen er gjennomsnittlig oppholdstid i de *statlige fosterhjemmene*. Her ser vi at det skjedde en jevn økning fra 2004 til 2007, og at det deretter har skjedd en nedgang slik at den gjennomsnittlige oppholdstiden var lavere i 2010 enn i 2004. Det er snakk om 94 dager i 2004, 114 dager i 2007, som innebærer en økning på 21 prosent, og deretter en nedgang til 91 dager, eller en nedgang på 20 prosent igjen. I 2010 varierte her regionene mellom en gjennomsnittlig oppholdstid på 66 dager (region Midt-Norge) og 122 dager (region Nord)²¹. Når det gjaldt de statlige fosterhjemmene, var det region Midt-Norge, region Øst og region Vest som trakk snittet ned, mens region Sør og region Nord lå over snittet.

Figur 4.8 til 4.10 viser også at selv om antallet oppholdsdager i henholdsvis statlige fosterhjem og institusjon i løpet av året var på omtrent samme nivå i 2009 og 2010, har antall opphold i fosterhjem økt mens gjennomsnittlig antall oppholdsdager har gått ned. Dette *kan* indikere en økning i andelen utilsiktede flyttinger, spesielt fordi man vanligvis vil forvente at fosterhjemsopphold skal vare lengre enn institusjonsopphold. Det vil følgelig være svært viktig å følge utviklingen i de statlige fosterhjemmene nøye framover.

²¹ Se tabellvedlegget for fullstendig oversikt.

4.8 Noen «snapshots» av regionene

I denne delen av kapitlet samler vi resultater om regionene fra de ulike figurene i kapitlet for å framstille mer helhetlige sammenlikninger mellom regionene for årene 2004–2010. Som vi vil se, preges disse resultatene på mange måter av høy grad av stabilitet når det gjelder regionenes innbyrdes posisjon i forhold til de andre regionene, selv om det også har skjedd noen få tydelige endringer. Vi minner om at svarprosenten fra regionene varierte (jf. tabell 3.1).

- *Region Øst* og *region Vest* har på mange måter vært mest like i de ulike analysene vi har gjennomført. Begge har hele tiden ligget over gjennomsnittet når det gjelder andel barn og unge i institusjon i forhold til det totale antallet med omsorgstiltak, og særlig i 2008 og 2009. Disse to regionene har også ligget høyest når det gjelder andel barn og unge i institusjon per 1000 barn og unge mellom 0 og 19 år i hele perioden. Likeledes har de ligget høyest når de gjelder antall oppholdsdager i institusjon, og hatt flest opphold i barnevernsinstitusjon i løpet av årene 2004–2009.
- De to regionene har dessuten ligget på topp når det gjaldt antall godkjente og kvalitetssikrede institusjonsplasser i 2009, men region Øst hadde nesten dobbelt så mange som region Vest.
- De to regionene var derimot *ulike* når det gjaldt reduksjon i antall oppholdsdager i institusjon per år fra 2004 til 2009. Region Øst hadde nest lavest reduksjon med seks prosent, mens region Vest hadde den tredje høyeste nedgangen med 13 prosent.
- *Region Midt-Norge* var den regionen som viste størst variasjon på de ulike indikatorene vi analyserte. Mens de fire andre regionene stort sett lå veldig likt sammenliknet med de andre, skiftet region Midt-Norge posisjon flere ganger. I 2009 lå regionen likevel nær gjennomsnittet når det gjaldt andel på institusjon i forhold til totalt antall i omsorgstiltak, rater for institusjonsplassering per 1000 barn og unge 0–19 år og antall godkjente og kvalitetssikrede institusjonsplasser.
- Region Midt-Norge lå imidlertid stort sett nest lavest når det gjaldt antall oppholdsdager i institusjon i løpet av året, men hadde lavest reduksjon i antall oppholdsdager med fire prosent. Regionen lå også stort sett nest lavest når det gjaldt antall opphold i barnevernsinstitusjon, og sto for 14 prosent i 2009.

- *Region Nord* vekslet mellom å ligge lavest og nest lavest når det gjaldt andel på institusjon av det totale antallet med omsorgstiltak, antall oppholdsdager i løpet av året og andel opphold i institusjon. Regionen hadde den største reduksjonen i antall oppholdsdager, med hele 36 prosent fra 2004 til 2009, og sto for 10 prosent av oppholdene i institusjon i løpet av 2009.
- Det som skiller region Nord sterkest fra de andre regionene, er imidlertid den tydelige nedgangen i rate på institusjonsplasseringer per 1000 i forhold til antall barn mellom 0 og 19 år, der endringen var fire ganger så stor som i noen av de andre regionene. Regionen endte nest lavest i 2009. Her ser vi altså en sammenheng mellom reduserte rater og redusert antall oppholdsdager.
- Region Nord sto for 11 prosent av de godkjente og kvalitetssikrede institusjonsplassene i 2009, som var færrest, men bare én prosent lavere enn region Midt-Norge. Det er følgelig en reell mulighet for at region Nord har en underdekning når det gjelder institusjonsplasser.
- *Region Sør* vekslet sammen med region Nord om å ligge lavest og nest lavest når det gjaldt andel på institusjon av det totale antallet med omsorgstiltak, samt rater for institusjonsplasserte per 1000 barn og unge mellom 0 og 19 år. Der endte regionen litt lavere enn region Nord, med 0,8.
- Region Sør lå på midten i hele perioden når det gjaldt antall godkjente og kvalitetssikrede plasser (17 prosent), antall oppholdsdager og antall opphold på institusjon (21 prosent). Regionen endte samtidig med den nest største reduksjonen i antall oppholdsdager, med 21 prosent fra 2004 til 2009.

4.9 Avsluttende diskusjon

I første kapittel ble en tenkning som fører til at institusjonsplassering blir siste utvei problematisert. Selv om sentrale myndigheter gir uttrykk for at institusjon er et godt tilbud for noen, er det ikke tvil om at institusjonsplassering *blir* siste utvei for mange barn og mange unge. I sin analyse av skotske barnevernsinstitusjoner, omtaler Emond (2004) institusjonsplassering som nest siste ledd i en tiltakskjede, der lukket institusjon er det siste alternativet. Eksemplene

som ble vist til innledningsvis i dette kapitlet, viste for det første hvordan institusjonsplassering i Norge prøves – kanskje igjen og igjen – når fosterhjem ikke fungerer, og når det er helt urealistisk for barnet eller ungdommen å bli tilbakeført til hjemmet. Videre så vi et eksempel på hvordan unge med rusproblemer kan plasseres gjentatte ganger i løpet av kort tid. På den andre siden så vi ett eksempel på en kortvarig plassering som *ikke* fungerte etter hensikten, mens en annen plassering kombinerte et relativt kortvarig institusjonsopphold med plassering i ungdomsfamilie.

Dette understreker noe som har blitt et viktig poeng for oss etter de analysene vi har gjennomført og presentert resultatene av i dette kapitlet. Det er at man både må være opptatt av betydningen institusjon skal ha som tiltak for de som *kommer inn* i systemet og for de som *allerede er der*. I planleggingen av institusjonstilbudet er man dessuten nødt til å ta høyde for dynamikken i hele omsorgssystemet til barnevernet, som innebærer at barn og unge kan flytte *mellom* beredskapshjem, fosterhjem og institusjon. Dette perspektivet blir lett borte hvis man utelukkende konsentrerer seg om institusjonsbruken per se. Om en serie slike flyttinger innebærer mer enn en enkelt institusjonsplassering, kan da være ganske tilfeldig og avhengig av en del forhold man ikke kan planlegge seg bort fra. I vårt casemateriale har vi eksempler på flere slike forløp.

4.9.1 DET HAR SKJEDD EN KLAR VRIDNING I TILTAKSBRUKEN

Analysene av registerdata viser en klar vridning i tiltaksbruken i form av redusert bruk av institusjoner og en vesentlig økt bruk av fosterhjem, og da særlig forsterkede fosterhjem. Det gjelder for eksempel antall oppholdsdager, antall opphold og rater for plassering i forhold til antall barn mellom 0 og 19 år. Videre kan det se ut som om det har skjedd en viss, liten nedgang i antall plasseringer i løpet av året. Samtidig kompenseres denne ved den årlige økningen i det totale klientomfanget i barnevernet, slik at *antall* barn og unge i institusjon i løpet av året har holdt seg veldig stabilt på rundt 2.000 per år de siste 11 årene.

Videre kan det se ut som om det har skjedd en endring i institusjonstilbudet de siste årene, i form av en relativ fordeling til flere statlige og færre private institusjonsplasser, og en viss nedgang i antall godkjente og kvalitets-sikrede plasser.

Som det ble vist innledningsvis i kapitlet, har det skjedd en økning i bruken av fosterhjem kombinert med en meget markant vridning mot økt bruk av forsterkede fosterhjem. Dette innebærer en stor økning i antallet fosterhjem der staten betaler for forsterkninger på ulike måter, men særlig gjennom frikjøp av en eller begge fosterforeldre slik at det blir mulig å være hjemme for å ta seg av barnet eller barna i kortere eller lengre tid. Det kan tenkes at dette først og fremst er en vridning i retning av økte statlige overføringer til kommunene, slik Befringutvalget i sin tid argumenterte for at bruk av institusjon fungerte som (kapittel 2). Men det er også sannsynlig at en vridning bort fra bruk av institusjon fører til at de barna og ungdommene som fosterhjemsplasseres, har større problemer og derfor trenger bedre fosterhjemstilbud. Følgelig oppstår også spørsmålet om den profesjonaliseringen av fosterhjemsordningen vi nå er i ferd med å se, er ønsket, og hvilket nivå den er ønsket på. Ettersom det foreligger mye kunnskap om risikoen for utilsiktet flytting fra fosterhjem, trengs også en analyse av hva endringer i sammensetningen av barne- og ungdomspopulasjonen som nå plasseres i fosterhjem vil bety, på kort og lang sikt.

4.9.2 STABILITET OG USTABILITET I BARNEVERNSSYSTEMET

«Barnets beste» defineres i paragraf 4-1 i lov om barneverntjenester. Helt sentrale begreper i paragrafen er at barn og unge skal oppleve kontinuitet og stabilitet i omsorgen. Endringer i antall oppholdsdager, endrede differanser mellom antall barn og unge i institusjon i løpet av året og antall opphold, og endrede gjennomsnitt i antall oppholdsdager, er grove mål, men de kan likevel gi et visst inntrykk. Barneverntjenesten arbeider i et felt der problembelastningen er stor for både foreldre og barn, og der det er stor risiko for marginalisering og sosial eksklusjon både av barn og voksne. Videre er problematikken som framvises av både voksne og barn av en slik art at det kan bli nødvendig å gripe raskt inn med en akutt plassering. Dessuten skal det mye til å gi god nok hjelp til barna og ungdommene, særlig hvis barneverntjenesten kommer sent på banen. Dermed øker også sannsynligheten for ustabile karrierer for de som plasseres utenfor hjemmet, noe det altså finnes mye forskning på. Følgelig er det viktig å spørre om i hvor stor grad den vridningen som nå er oppnådd, har ført til stabilitet og kontinuitet for barna,

i tilfelle på hvilke måter og for hvilke grupper. Dette kan bare undersøkes ved hjelp av nøye gjennomgang av faktiske saker, en tilnærming vi vil komme tilbake til i siste kapittel.

Våre analyser viser også en vridning i form av raskere sirkulasjon i institusjonene fram til og med 2008. Det skjedde en *jevn økning* når det gjelder antall opphold i løpet av året i forhold til antall barn og unge som er i institusjon i løpet av året. Så var det en nedgang i 2009 som fortsatte i 2010, men det var fortsatt slik i 2010 at hver enkelt gjennomsnittlig ville oppleve 1,7 plasseringer i løpet av et år. Selv om tallene for 2008–2010 inkluderer enslige, mindreårige asylsøkere under 15 år, er det ikke så mange av dem i løpet av et år at det vil føre til annet enn små forskyvninger (se fotnote tidligere i kapitlet for det eksakte antallet).

Raskere sirkulasjon kan være et tegn på effektivitet, i den forstand at man får bedre grep på planleggingen av oppholdene og på å arbeide systematisk med flyttinger videre fra institusjon. Men raskere sirkulasjon kan også være et tegn på ustabilitet i systemet, på den måten at en for stor andel barn og unge flytter mange ganger mellom institusjoner eller mellom institusjon og fosterhjem eller beredskapshjem i løpet av kort tid. I denne sammenhengen var det også interessant å observere at mens gjennomsnittlig antall oppholdsdager i de statlige fosterhjemmene økte fram til og med 2007, har gjennomsnittet gått ned igjen fra og med 2008. Videre sank gjennomsnittlig oppholdstid i samme periode, og var faktisk lavere i fosterhjemmene enn i institusjonene. Her var det også relativt store regionale variasjoner. Dette er en utvikling som bør følges nøye, ettersom en konsekvens av vridningen i retning av mer bruk av fosterhjem kan være økning i antallet utilsiktede flyttinger fra dette omsorgstilbudet.

God planlegging og tilrettelegging bør føre til at barn og unge forlater institusjon og ikke kommer tilbake igjen, eller at de plasseres i et fosterhjem som ikke ender med utilsiktet flytting. Det blir interessant å se om Bufdirs pågående arbeid med et enhetlig tjenestetilbud i regi av kvalitetsprogrammet «19-5-1» vil gi bedre stabilitet. Dette er imidlertid et empirisk spørsmål, og det er ikke mulig å vite svaret på det så langt.

Som Ward (2009) påpeker, er barnevernet et iboende ustabilt system. De barna og ungdommene som har store problemer vil ofte få ustabile

karrierer fordi det er vanskelig å være treffsikker nok, og vanskelig å gardere seg mot at det skjer ting som velter selv den best planlagte plassering. Dette tilsier at dimensjoneringen av institusjonstilbudet må ses i forhold til det faktiske antallet barn og unge som er på institusjon for kortere eller lengre tid i løpet av året. Selv ikke tertialtall for antallet på en bestemt dato vil være tilstrekkelig for å fange opp ustabilitet i form av mange flyttinger, og vil gi et for lavt estimat av den faktiske institusjonsbruken. Som vist i dette kapitlet, har antallet barn og unge som har vært i institusjon i løpet av året holdt seg svært stabilt på rundt 2.000 per år helt siden før reformen trådte i kraft. Dette tallet kan følgelig godt brukes som utgangspunkt for dimensjoneringen av institusjonstilbudet.

4.9.3 HVEM SKAL EGENTLIG VRIDNINGEN GJELDE FOR?

Andelen som institusjonsplasseres hvert år er lav, og omfatter rundt 10–12 prosent av samtlige som plasseres utenfor hjemmet. Denne andelen har også vært svært stabil over år. Til sammenlikning kommer mellom 20 og 30 prosent årlig i institusjon i Danmark av de som plasseres utenfor hjemmet (Egelund & Jakobsen, 2011). I vår dokumentgjennomgang fant vi imidlertid få om noen forsøk på å spesifisere hva som ville være en *ønsket* nedgang. Som vi har sett, har antallet som har vært på institusjon i løpet av året ligget på rundt 2.000 per år hvert eneste år siden 2005. Tenker for eksempel BLD og Bufdir at antallet skal halveres? Eller er en ti prosent reduksjon en bedre målsetting?

Da reformen trådte i kraft, var en målsetting færre akutt plasseringer. Senere har utvalget som har sett på kvaliteten i barnevernsinstitusjonene konkludert at barn under 12 år fortrinnsvis ikke skal plasseres i barnevernsinstitusjon. Selv ikke fullstendig stopp i plasseringer av barn i denne aldersgruppen, ville imidlertid ha veldig stor betydning ettersom det store flertallet i institusjon er 13 år eller eldre.

For det andre arbeider Bufdir og etaten systematisk med å redusere antallet barn og unge som har bodd to og tre år i institusjon. Men dette dreier seg også om et fåtall. Å redusere dette antallet vil gi relativt store utslag når det gjelder oppholdsdager, men veldig små utslag i forhold til antall barn og unge som er i institusjon i løpet av året.

Størstedelen av de som er på institusjon er 13 år og eldre; rundt to tredjedeler av dem er mellom 13 og 17 år og resten er 18 år eller på ettervernstiltak. Nærmere halvparten plasseres på grunn av atferdsvansker og rusproblemer, noe som belyses nærmere i kapittel 7. Følgelig er det snakk om en gruppe med store problemer, hvor sannsynligheten for utilsiktet flytting og mange plasseringer er høy og økende i takt med økningen i andelen med atferdsproblemer og rusproblemer blant de som er på institusjon i løpet av året.

Samtidig er det viktig å ikke glemme den andre halvparten, som kan ha store psykiske vansker uten å være utagerende, eller som av andre årsaker trenger et godt institusjonstilbud i kortere eller lengre tid.

4.9.4 BØR MÅLSETTINGEN OM VRIDNING REFORMULERES?

I første kapittel problematiserte vi den tette koblingen mellom målsettingen om vridning og målsettingen om å få kontroll med økonomien – en kobling vi også ser er vanlig i andre land. I den forstand er institusjon siste utvei hvis dette tiltaket per definisjon er siste ledd i en tiltakskjede, selv om det også understrekes at institusjon er riktig for noen. Institusjon kan også bli siste utvei hvis det er det tiltaket som blir igjen når hjelpetiltak i hjemmet og fosterhjem er prøvd, og barneverntjenesten ikke lenger har tro på at disse tiltakene vil hjelpe barnet eller ungdommen godt nok.

Det er vår anbefaling å ta utgangspunkt i et tilstrekkelig stort utvalg representative saker fra regionene og gjennomføre en omfattende analyse av dem, for blant annet å få fram god kunnskap om hvor mange barn og unge som beveger seg inn i tiltak og mellom de ulike tiltaksformene og på hvilke måter disse bevegelsene skjer for ulike grupper barn og unge. En slik analyse kan supplere den forskningsbaserte kunnskapen som allerede finnes på vesentlige måter. Dermed blir det også mulig å få fram hvilke barn og unge som faktisk får en ustabil karriere i systemet, og hvor de kritiske punktene i tiltakssystemet er. Dette er viktig, blant annet for å få bedre grep ikke bare om hvilke barn og unge som profiterer på å være på institusjon, men også på hvilke barn og unge som ikke bør plasseres i fosterhjem når de først skal plasseres utenfor hjemmet.

Videre er vår anbefaling, som nevnt tidligere, å ta utgangspunkt i det faktiske antallet barn og unge som er på institusjon i løpet av året, og se dette

i forhold til antallet institusjonsopphold når behovet for institusjonsplasser skal dimensjoneres.

Med andre ord bør det diskuteres om målsettingen om vridning nå skal endres til en målsetting om fleksible tiltak, som sikrer hvert enkelt barn og hver enkelt ungdom en stabil tilværelse under omsorg.

5 Økonomiens betydning

5.1 Innledning

I 2002–2003 rettet Riksrevisjonen kraftig kritikk mot Barne- og familiedepartementet for manglende styring av kostnader, spesielt knyttet til bruk av private institusjonsplasser for atferdsvanskelig ungdom. Det ble påpekt at 40 prosent av de barna som var plassert var i private institusjoner som ikke sto oppført i fylkeskommunal plan. I sitt tilsvarende forsvar for departementet det generelle institusjonstilbudet, men erkjente at tilbudet til atferdsvanskelig ungdom hadde vært mangelfullt og at man på bakgrunn av dette hadde satt i verk en rekke tiltak for å avhjelpe dette siden midten av 1990-tallet. I St.prp. nr. 1 (2003–2004) sies det eksplisitt at Statens barne- og familievern vil tilstrebe en dreining fra bruk av institusjonsplasser til økt bruk av familiebaserte eller fosterhjembaserte tiltak. Denne målsettingen gjentas også i budsjettproposisjonene i de etterfølgende årene (jf. St.prp. nr. 1 for årene 2004–2005, se også tildelingsbrev til Bufdir 2005, St.prp. nr. 1 (2007–2008)).

Dokumentanalysen har etterlatt et klart inntrykk av at økonomiske hensyn har fått stadig større betydning siden forvaltningsreformen ble iverksatt. Vi finner også indikasjoner på at dette går på bekostning av de faglige hensynene. I den forbindelse finner vi Bufetats økonomiske analyse av institusjonsfeltet tankevekkende fordi den eksplisitt gir uttrykk for at barnevernfaglige vurderinger ikke inngår i analysen (Bufdir, 2009), og fordi gjennomgangen av dokumentene gir indikasjoner på at denne utredningen synes å ha fått stor betydning for den videre utviklingen på feltet i form av «Program 2010» og kvalitetssatsingen «19-5-1». Slik vi ser det i lys av forvaltningsreformen, fremstår behovet for å få kontroll med kostnadsutviklingen som den sterkeste motivasjonen bak den politiske målsettingen mot å vri tiltaksbruken fra institusjon til økt bruk av hjemmebaserte tiltak og fosterhjemstiltak. Dette understrekes også i Bufdirs disponeringsbrev til regionene for 2011, hvor det innledningsvis tydelig fremgår at Bufetat skal prioritere budsjettbalanse: «*Kravene om å oppnå bestemte resultater må ikke medføre tvil om at tildelingsrammen skal overholdes*» (s. 5). Videre heter det i punkt

2.2.2.2, styringsparametre, at oppholdsdager på statlige og private institusjoner skal «... fastsettes på bakgrunn av regionenes måltall i plan for budsjettbalanse, etter virksomhetsstyringssamtalen i februar/mars» (s. 10).

I dette kapitlet presenteres resultater om økonomiens betydning for institusjonstilbudet, ved hjelp av data fra de to surveyene og casestudien. For det første diskuteres det om fagteamansatte opplever et press på å ta økonomiske hensyn i valg av tiltak, og i tilfelle hvordan dette skjer. Resultater fra surveystudien til de fagteamansatte konkretiseres ved hjelp av resultater fra casestudien. Deretter kommer resultater om spørsmål knyttet til systemet for anskaffelser av private institusjonsplasser, som er et viktig element i bestrebelsene for å få kontroll med kostnadsutviklingen. Her brukes igjen data fra surveyen til de fagteamansatte, samt fra lederne for ideelle og kommersielle, private institusjoner som deltok i surveyen til institusjonslederne. En tredje, viktig problemstilling er knyttet til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets føringer om å redusere bruken av private institusjoner, særlig de kommersielle. Disse føringene er til stede innenfor rammen av at departementet er klar på at private institusjoner både har vært og skal være en del av det totale tilbudsspekteret. Her presenteres resultater fra surveyen til fagteamene og fra casestudien.

5.2 Er det et press om å ta økonomiske hensyn i valg av tiltak?

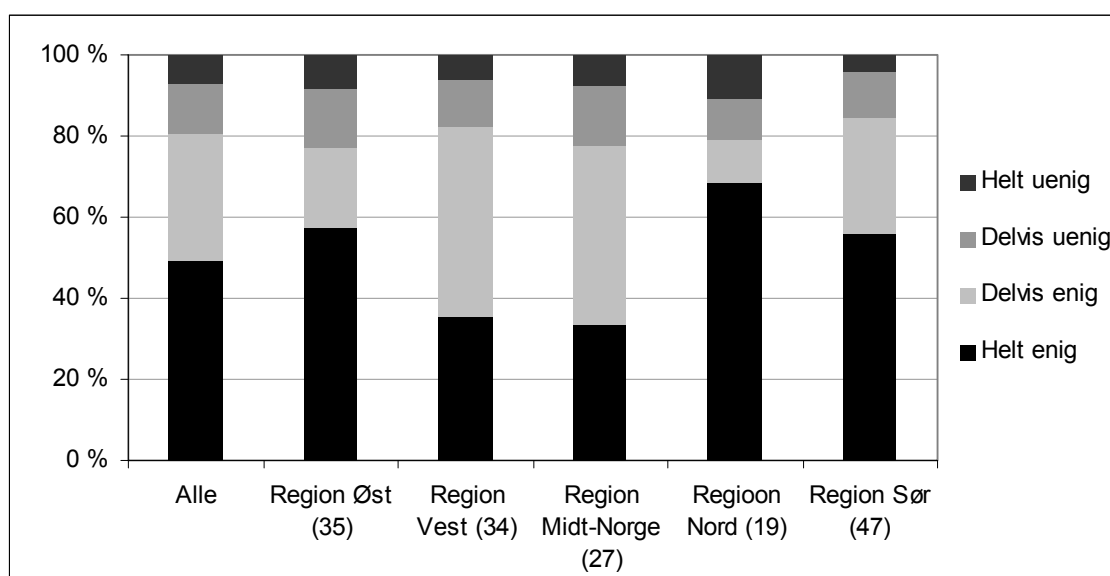
Som påpekt flere ganger tidligere, har vridningen fra bruk av institusjon til hjemmebaserte tiltak og fosterhjem vært en viktig målsetting i hele perioden. Som vi så i kapittel 4, er også målsettingen om tiltaksvridning nådd. Nært forbundet med dette er tiltakene som har vært iverksatt i forhold til å få kontroll med kostnadsutviklingen, som også var en viktig målsetting med forvaltningsreformen. Spørsmålet om kostnader er imidlertid av interesse i flere sammenhenger. På *makronivå* kan disse sees i sammenheng med innføring av et system for anskaffelser av private institusjonsplasser i tråd med loven om offentlige anskaffelser, og vridningen mot mindre kostnads-krevende tiltak. Systemet for deling av kostnader mellom stat og kommune er også interessant i forhold til at dette kan medføre systemtilpasninger. Befringutvalget (NOU 2002:12) påpekte for eksempel hvordan kostnads-

delingen mellom det kommunale og fylkeskommunale barnevernet førte til flere plasseringer og var et hinder for utvikling av hjemmebaserte tiltak. Denne siste problemstillingen berører også betydningen av kostnader på *mikronivå* i forhold til valg av tiltak for det enkelte barn. Spørsmålet er om det blir kostnadene eller barnets behov som bestemmer valg av type tiltak, til tross for det politiske og rettslige utgangspunktet om at valg av tiltak skal gjøres ut fra barnets behov.

5.2.1 DE FAGTEAMANSATTES OPPLEVELSE AV ØKONOMISK PRESS I SIN ALMINNELIGHET

I den grad det foreligger et press om å ta økonomiske hensyn i valg av tiltak, kan man forvente at dette nedfeller seg blant de ansatte i Bufetat. Vi presenterte derfor de fagteamansatte for følgende utsagn: «Jeg opplever et sterkt press fra Bufdir og regionen om å ta økonomiske hensyn i valg av tiltak». Svaralternativene var helt enig, delvis enig, delvis uenig, helt uenig.

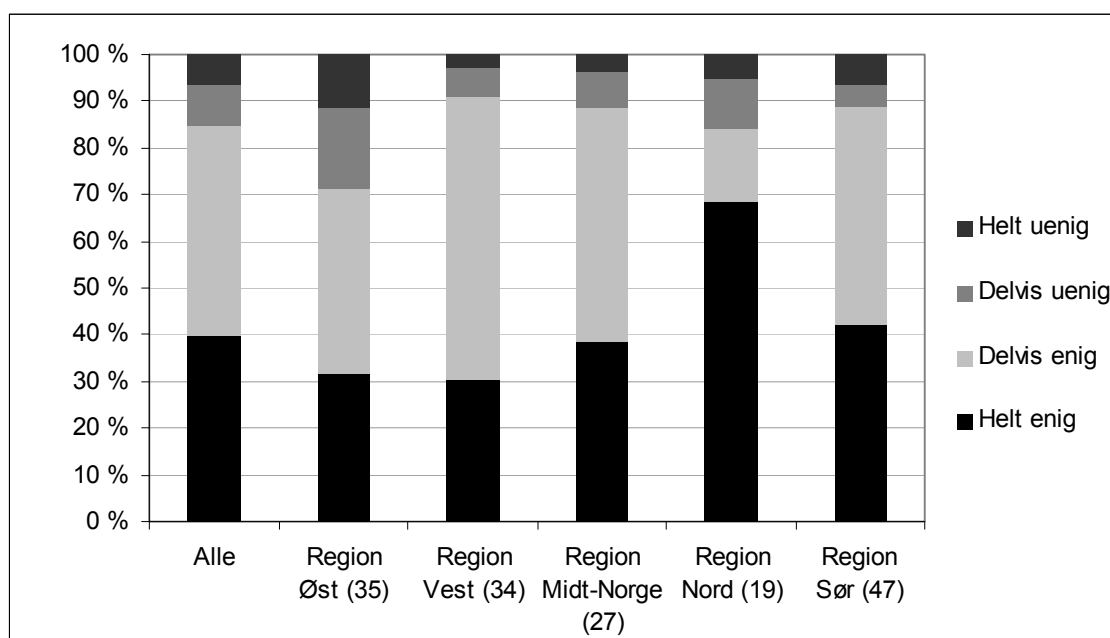
I alt 82 prosent av 162 mulige sa seg enten helt (vel 50 %) eller delvis enig (vel 30 %) i dette utsagnet. Det gjaldt i alt 19 av de 23 fagteamlederne, og 134 fagteamrådgivere. Av de som deltok i surveyen, var det med andre ord en ganske gjennomgående oppfatning om at Bufdir og regionene presser sterkt på for at fagteamene skal ta økonomiske hensyn. Denne oppfatningen gjenspeiler seg på regionsnivå, hvor de største forskjellene består i hvor stor andel som er henholdsvis delvis enig og helt enig i dette utsagnet (figur 5.1).



Figur 5.1: Opplevelse av sterkt press om å ta økonomiske hensyn (N=162). Regionene, prosent

Vi ser at region Nord skiller seg ut med å ha størst andel som sa seg helt enige i utsagnet, mens flere fra region Midt-Norge og region Vest sa seg delvis enige.

Et supplerende utsagn var formulert på følgende måte: «Jeg opplever å være sterkt bundet av instruks fra overordnet myndighet når det gjelder valg av institusjonsplass». Her sa omtrent like mange seg helt (41 %) eller delvis (44 %) enige. Ikke mer enn vel seks prosent, det vil si 10 personer, sa seg helt uenige i dette eller det forrige utsagnet. Vi ser noen regionale variasjoner (figur 5.2), men tallene er så vidt små at vi ikke kan vite om de uttrykker systematiske forskjeller.



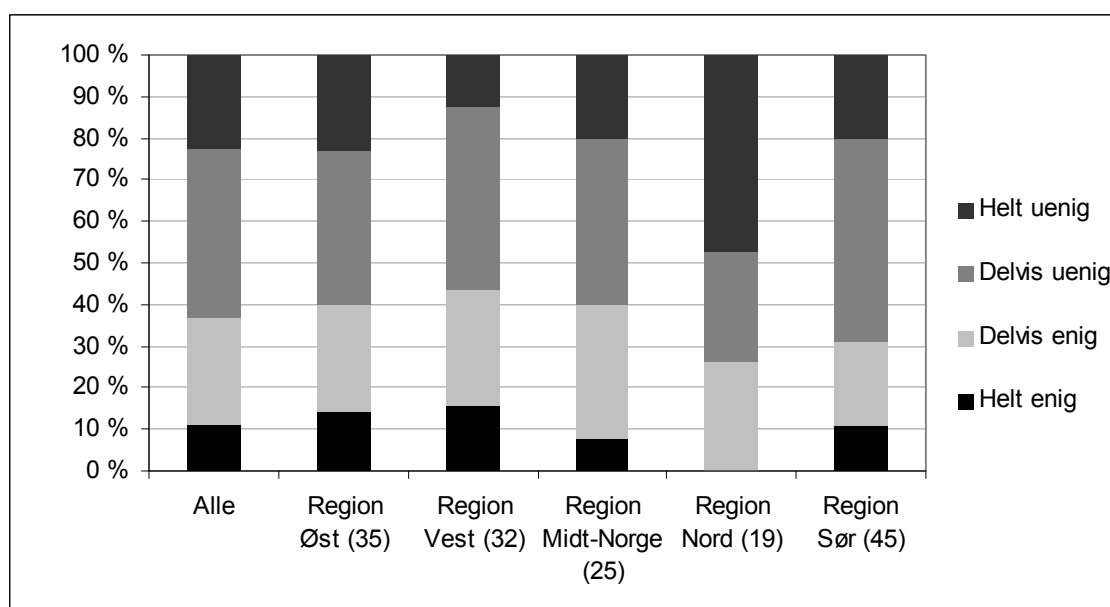
Figur 5.2: Grad av enighet om å være sterkt bundet av overordnet myndighet... (N=162). Regionene, prosent

Her ser vi at informantene fra region Nord hadde størst andel som sa seg helt enige i dette utsagnet, men de har også færrest respondenter. Region Midt-Norge liknet mest på totalen, mens region Øst hadde en noe større andel respondenter som sa seg delvis eller helt *uenige* i dette utsagnet.

Det var også høy grad av samsvar mellom respondentene i svarene på disse to spørsmålene. 79 prosent av de som sa seg helt enige i det første utsagnet, sa seg også enige i det andre (tabell ikke vist).

Sterk styring innad i en organisasjon vil gi mindre rom for skjønnsanvendelse, og fagteamenes instruks gir også klare føringer om å prøve å få til

andre tiltak i stedet for institusjon. I så fall vil man forvente at fagteamansatte opplever mindre rom for skjønnsanvendelse når det er aktuelt med institusjonsplass. Det viste seg også å være tilfelle når de ble bedt om å si seg enige eller uenige i følgende utsagn: «Jeg opplever et stort rom for skjønnsanvendelse i valg av institusjonsplasser i enkeltsaker». Dette utsagnet var nesten to tredjedeler enten delvis (42 %) eller helt (23 %) uenige i, mens ikke mer enn 17 personer (11 %) var helt enige. Også her undersøkte vi om det var variasjoner på regionsnivå (figur 5.3).



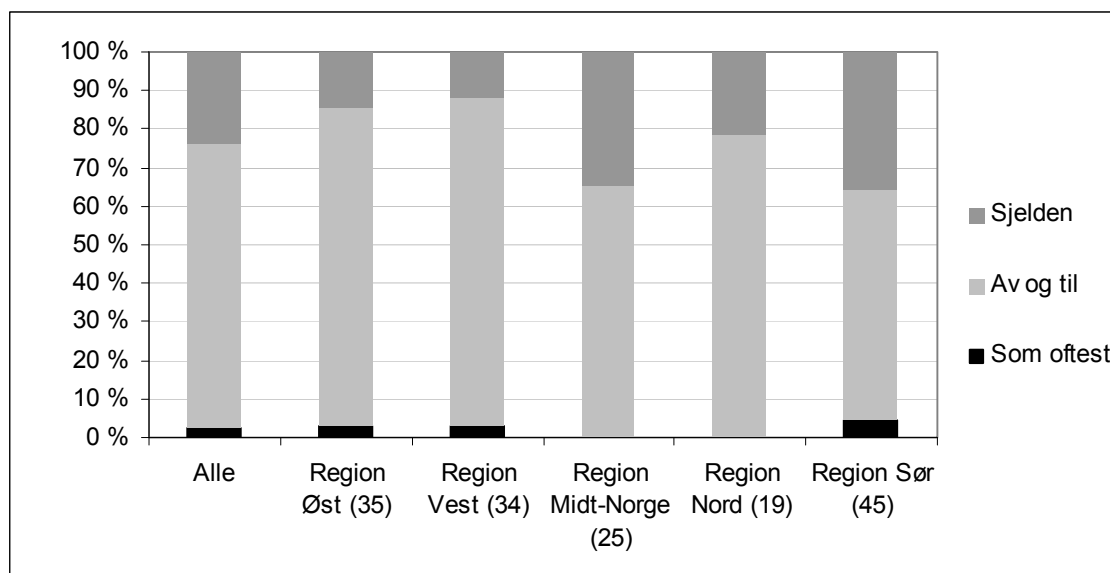
Figur 5.3: Jeg opplever stort rom for skjønnsanvendelse.... (N=162). Regionene, prosent.

Her ser vi igjen at respondentene fra region Nord skiller seg ut, denne gangen med å ha størst andel av de som sa seg helt uenige i utsagnet om skjønnsanvendelse. De andre regionene var ganske like hverandre.

Så langt har svarene på tre spørsmål i surveyen til de fagteamansatte blitt analysert. To av dem gjaldt den direkte oppfatningen av økonomisk press, mens det tredje gjaldt oppfatningen av rommet for skjønnsutøvelse. Svarene går i samme retning: de fagteamansatte opplever et press, kanskje et sterkt press, på å tenke økonomi, samtidig som et flertall av dem sier seg delvis eller helt uenig i at det er stort rom for skjønnsanvendelse.

Når fagteamene skal prøve å overbevise kommunene om å velge andre tiltak enn institusjon, må man også regne med at fagteamansatte tidvis sier de er uenige når kommunene ønsker institusjonsplass til et barn eller en

ungdom. De fagteamansatte ble spurt om dette. Det viste seg at de fleste, 71 prosent av de 162 som svarte på dette spørsmålet, var det av og til. 23 prosent var det sjelden, tre prosent som oftest. Også her var det noen regionale variasjoner blant respondentene (figur 5.4).



Figur 5.4: Hvor ofte er du uenig når en kommune forslår institusjonsplassering av et barn eller en ungdom? Regionene, prosent

Vi ser av figur 5.4 at variasjonen mellom regionene handlet om hvor mange som svarte at de var uenige sjelden og av og til. Her var informanter fra region *Nord* mest lik totalen. En større andel informanter fra Region *Øst* og *Vest* svarte «av og til» oftere enn totalen, mens en større andel informanter fra Region *Midt-Norge* og region *Sør* svarte «sjelden» oftere enn totalen. Informantene ble også spurt om *hvorfor* de var uenige i så fall, og de fikk noen svaralternativer. De aller fleste, 79 prosent, krysset av på følgende generelle svaralternativ: «Hjemmebaserte tiltak og fosterhjem er bedre egnet». Nesten fire av ti, 38 prosent, krysset av på at beredskapshjem er bedre egnet. Nesten en tredjedel, 31 prosent, krysset så av på at institusjonsplassering generelt bør unngås.

Informantene fikk også noen mer konkrete svaralternativer, for det første om barnas alder hadde betydning. Nærmere fire av ti, 38 prosent, krysset av på at barn opp til 12 år er for unge til å bo i institusjon. Dessuten ble det stilt spørsmål om mangel på institusjonsplasser i geografisk nærhet hadde betydning, og det krysset 41 prosent av på.

Det var imidlertid bare et lite mindretall, seks prosent, som krysset av på at institusjonsplassering er for kostbart. Dette kan bety at faglige argumenter har større verdi enn økonomiske. En annen mulighet er at fagteam-ansatte er tilbakeholdne med å argumentere med økonomiske hensyn, kanskje fordi det ikke anses som legitimt å bruke denne typen argumenter i enkeltsaker. I neste del av kapitlet presenteres noen resultater fra casestudien, som viser kompleksiteten i dette bildet.

5.2.2 ØKONOMISK PRESS I ENKELTSAKER?

Jeg er opptatt av økonomi. Hvis en tar MultifunC institusjonene så har de en hinsides pris. Men det er offentlig og skal derfor prioriteres. Vi er avhengig av private institusjoner for å gi et godt tilbud til barna. Vi må jobbe for å beholde de institusjonene vi trenger uansett om de er private eller offentlige. En barneverninstitusjon er et nødvendig gode for de barna som trenger det (Informant, kommunal barneverntjeneste).

Fagteamet undersøker først i egne statlige tiltak for å se om det er noen ledige plasser. Deretter går en til dem som en har fast avtale med [...] Fagteamet må gjøre denne «arbeidsøvelsen» først, men hvis jeg tenker at vi har ledig plass i statlige tiltak og vi ikke synes dette er tilpasset den aktuelle ungdommen [...] Vi må holde oss innen avtalene, det er et tema i en stram økonomi. [...] Det er fare for at prisene går så langt ned at det ikke er tilstrekkelig handlingsrom for institusjonen (Informant, fagteam).

Jeg har ikke opplevd at det er økonomiske hensyn som er det viktigste. Det har vært en vanskelig faglig sak. Det er hovedgrunnen til at saken har tatt alt for lang tid. Jeg har ikke oversikt over hvordan Bufetat tenker. Jeg har brukt mye tid på denne gutten (Informant, samarbeidspartner).

Spørsmålet om økonomi får forrang framfor hensynet til barnet og til faglige hensyn på en utilbørlig måte, er et stadig tilbakevendende tema i den offentlige debatten. Dette var også et følsomt tema i intervjuene med ansatte i det kommunale eller det statlige barnevernet, selv om spørsmålene ble stilt så nøytralt som mulig. Det er nødvendig å understreke at økonomiske argu-

menter er legitime, fordi det er snakk om hvordan fellesskapets midler brukes. Følgelig må spørsmålet forstås som et spørsmål om hvordan man kan få mest mulig ut av tilgjengelige ressurser. Hvor tilgjengelig ressursene er til bestemte formål, vil blant annet være et spørsmål om politisk vilje.

Spørsmålet om økonomiens betydning for valg av tiltak ble stilt i casestudien, som et antatt viktig element i dialogene eller forhandlingene om institusjonsplass i enkeltsaker. Det viste seg at tilnæringsmåten hadde noen begrensninger når det gjaldt tilgang på data som kunne fortelle noe om dette, ettersom økonomiske argumenter i liten grad er synlige i saksdokumentene. Informasjon om økonomiens betydning kom heller fram i oppfølgingsintervjuene. I en av sakene i casestudien kom det opp noe som kan se ut som et uheldig utslag av økonomisk innsparing. Fagteamet som hadde ansvaret for saken, mente at en ungdom burde beholde kontakten med et tidligere fosterhjem selv om hun kom på institusjon. Kontrakten med fosterfamilien ble imidlertid sagt opp med økonomi som begrunnelse. Et annet eksempel var en sak som involverte et barn med rett på hjelp etter flere lovverk. Her hadde det pågått en ganske langvarig diskusjon mellom fagteamet og kommunen som dreide seg om barnet skulle bo i institusjon eller omsorgsbolig. I følge den fagteamansatte, dreide diskusjonen seg primært om hvem som skulle ha de økonomiske forpliktelsene.

På den ene siden kom det fram at informanter beskriver svært vanskelig saker hvor de får gjennomføre tiltak som anses som nødvendige selv om de er kostnadskrevende. Samtidig er det nødvendig å nyansere dette bildet noe. Flere av informantene påpeker for eksempel at *administrative* hensyn kan få store konsekvenser for hvordan en sak håndteres. Når de blir bedt om å konkretisere dette, nevnes flere forhold. Noen legger vekt på beslutningsprosessen i betydningen rekkefølgen på beslutningene, inklusive hva slags type tiltak som prøves først. Noen ganger blir det satt inn «lettere» tiltak som viser seg å ikke fungere, før det likevel blir nødvendig å sette inn tyngre tiltak. Et eksempel på dette er bruk av MST først, deretter institusjonsplassering, som vi så i det andre caset i begynnelsen av fjerde kapittel. Et annet eksempel er fosterhjems plasseringer som ender med utilsiktet flytting, der det ikke vurderes som riktig eller realistisk å prøve med et annet fosterhjem. En annen faktor som nevnes, er rusmiddelomsorgens krav til sine

brukere og det at Psykisk helsevern for barn og unge kan stille faglige premisser for samarbeidet. Et siste hensyn som nevnes, er rett og slett hvilke institusjoner som har ledig kapasitet i øyeblikket.

Det neste spørsmålet som ble stilt var hva som betinger valg av offentlige versus private institusjonstilbud, det være seg ideelle eller kommersielle. Videre om informantene fant forskjeller mellom offentlige og private tilbud med hensyn til pris og kvalitet. Informantene fra fagteamene forholdt seg åpenbart til fagteaminstruksen, der det framgår at statlige institusjoner skal prøves først. Følgelig undersøker de først om det finnes noen gode, statlige tilbud tilgjengelig. Dette var informantene fra fagteamene entydig klare på. De hevdet samtidig at hvis faglige hensyn tilsier det, «tar de en fight» på saken. Dersom det er andre tilbud som er bedre i den aktuelle saken, blir de faglige hensynene – hensynet til barnets eller ungdommens behov – prioritert.

Om ikke de økonomiske argumentene får utilbørlig vekt i forhold til de faglige i enkeltsaker, formidlet flere av informantene at *prosedyrehensyn* får for stor betydning. Dette gjelder i så forskjellige saker som psykiatriens rolle som utredere eller pålegget om å prioritere statlige institusjoner. En av fagteaminformantene påpekte at økonomien i liten grad blir et argument i samhandlingen mellom stat og kommune, men at det er mye fokus på økonomi innad i Bufetat. Det såkalte «beslutningsskjemaet» gjør i følge vedkommende at man må forholde seg til prisen på et tiltak.

5.3 Anskaffelser av private institusjonsplasser

5.3.1 ØKT SENTRALISERING AV ANSKAFFELSESPROSESSENE OVER TID

Som påpekt i kapittel 2, er systemet med offentlige anskaffelser en viktig del av utviklingen av institusjonstilbudet og kostnadene knyttet til dette. I forbindelse med målsettingen om å få kontroll over kostnadene i forbindelse med innføring av forvaltningsreformen var en strategi å systematisere og sentralisere anskaffelsen av private institusjonsplasser. I statsbudsjettet for 2004 framgår det at man ønsket å profesjonalisere bestillerfunksjonen ved bruk av private institusjonsplasser med sikte på å øke konkurransen på pris og kvalitet (jf. St.prp. nr. 1 (2003–2004)).

I årsrapporten fra Bufetat for 2005 fremgår det at de fra 2005 begynte arbeidet med å anskaffe private barnevernplasser i henhold til lov om offentlige anskaffelser. Man hadde imidlertid ikke erfaringer med systematiske anskaffelser fra fylkeskommunene. Derfor måtte direktoratet og etaten legge mye arbeid i å finne en egnet form på konkurransen, utarbeide konkurransegrunnlag, samt evaluere tilbydere og forhandle i forbindelse med kontraktsinngåelse. Av årsrapporten fra 2005 fremgår det at 46 prosent av alle plasseringer i private barneverninstitusjoner var et resultat av driftsavtaler eller resultat av konkurranse med forhandlinger. Andelen benyttede plasser etter konkurranse var 13 prosent, men dette skyldes at det bare hadde blitt avholdt konkurranser i to regioner.

I samme periode (2005) fikk Bufetat kraftig kritikk av Riksrevisjonen om at etaten manglet rutiner og at flere anskaffelser var skjedd i strid med regelverket. Det ble også anført at det var store forskjeller mellom institusjonene når det gjaldt avtalenes omfang og pris. Avtalene var også mangelfulle på flere punkter, blant annet i beskrivelse av tjenesten, krav til planer og rapportering. Departementet viste til at man var i gang med å gjennomføre konkurranser om anskaffelser av institusjonsplasser, men at det var krevende når disse skal gjøres for første gang. Inntil man hadde hatt mulighet til å gjennomføre anskaffelsesprosessen i tråd med regelverket, hadde departementet derfor valgt å videreføre avtalene som fylkeskommunene hadde med institusjonene. Det ble også vist til unntak i forskriften om offentlige anskaffelser (§ 11-2 1 h) slik den lød på dette tidspunktet, som innebar at man kunne foreta direkte anskaffelser fra frivillige organisasjoner. Det ble i denne sammenheng vist til at mange av de private institusjonene var eid av frivillige organisasjoner (jf. Riksrevisjonens rapport til Dokument 1 (2005–2006)).

I statsbudsjettet for 2007 vises det til denne kritikken fra Riksrevisjonen, og departementet trekker frem at reformen er omfattende og at det vil ta tid før omstillingen er gjennomført. Det vises også til at det er lagt ned et omfattende arbeid både i direktoratet og regionene med sikte på at anskaffelser av private institusjonsplasser skal skje i samsvar med regelverket (jf. St.prp. nr. 1. (2006–2007)). Blant annet hadde Ernst & Young i samarbeid med direktoratet (2006) gjennomført en evaluering av de første rundene med offentlige anskaffelser som ble gjennomført i regionene. For-

målet med evalueringen var å vurdere om anskaffelsesprosessene sikret effektiv utnyttelse av ressursene og fremlegge forbedringsforslag til prosessene. Evalueringen viser hvilken utfordring det har vært for Bufetat å etablere en organisasjonskultur for innkjøp av private institusjonsplasser. Studien viser til dels store forskjeller mellom regionene, blant annet knyttet til antall plasser man valgte å lyse ut, hvordan søkeres kvalifikasjoner ble vurdert, gjennomføring av befaringer ved institusjonene, samt gjennomføringen av forhandlingene.

Ernst & Young (2006) fremmet en rekke forslag til forbedringer knyttet til anskaffelsesprosessene. Flere av forslagene var begrunnet ut fra hensynet å sikre en mer enhetlig praksis. Et av forslagene var å innføre en felles kvalitetsstandard som både reflekterte en enhetlig forståelse av etatens kriterier for kvalitet og for hvilket kvalitetsnivå man burde kreve av tilbyderne. Dette ville gjøre det lettere både for de som skulle vurdere tilbyderne og for tilbyderne selv. Det viktigste forslaget var imidlertid å sentralisere forhandlingene ved å flytte ansvaret fra regionnivå til direktoratsnivå. Istedenfor at anskaffelsene skulle gjennomføres med den enkelte region som oppdragsgiver med bistand fra direktoratet, foreslo de at regionene heller skulle trekkes inn i forbindelse med at innkjøpene ble håndtert sentralt av Bufdir. En slik endring begrunnes også ut fra økt markedsrett: «*Ved å samle de regionale anskaffelsene til direktoratet, og ved å heve kvalitetskravene som stilles til leverandørene, vil etaten kunne utnytte sin makt som landets største kjøper.*» (Ernst & Young og Bufetat 2006:71). Med utgangspunkt i denne evalueringen ble det senere vedtatt at anskaffelse av barnevernsplasser fra 2008 skulle gjennomføres sentralt av direktoratet (jf. Ernst & Young 2008).

Rapporten viser i tillegg interessante resultater om hvilken innvirkning systemet har hatt på vurderinger i organisasjonen. Blant annet fremheves det at prosessene har ført til økt økonomisk bevisstgjøring i fagteamene og der man i noen regioner har opplevd en holdningsendring fra «*Barnets beste til enhver pris` til `barnets beste innenfor fastlagte rammer`*» (Ernst & Young og Bufetat 2006:76). Samtidig viser rapporten hvor ressurskrevende rundene var både i tid og penger. I flere regioner hadde det tatt i underkant av et år å gjennomføre rundene, og i en region estimerte man at arbeidet hadde utgjort ett årsverk.

I statsbudsjettet for 2008 fremgår det at alle regionene på dette tidspunktet hadde gjennomført runder med offentlige anskaffelser og var i gang med nye. Direktoratet hadde videre startet en prosess for å gjennomføre en konkurranse om rammeavtaler for kjøp av enkeltplasser i private institusjoner. Disse skulle supplere plasser i egne institusjoner og institusjoner med driftsavtale enten etter avtale eller konkurranse (jf. St.prp. nr 1 (2007–2008)). Samme år rettet Riksrevisjonen kritikk mot departementet i forbindelse med Riksrevisjonens virksomhetsanalyse av Bufetat. Rapporten kom i 2008, men baserte seg på opplysninger fra 2005 og 2006, hvor det blant annet ble påpekt at cirka halvparten av institusjonsplassene var kjøpt uten konkurranse. Av disse igjen var i underkant av halvparten enkeltkjøp fra kommersielle aktører. Riksrevisjonen påpeker i denne sammenheng at Bufetat må forbedre analysene knyttet til behovet for institusjonsplasser (jf. Riksrevisjonens virksomhetsanalyse av Bufetat (2008)).

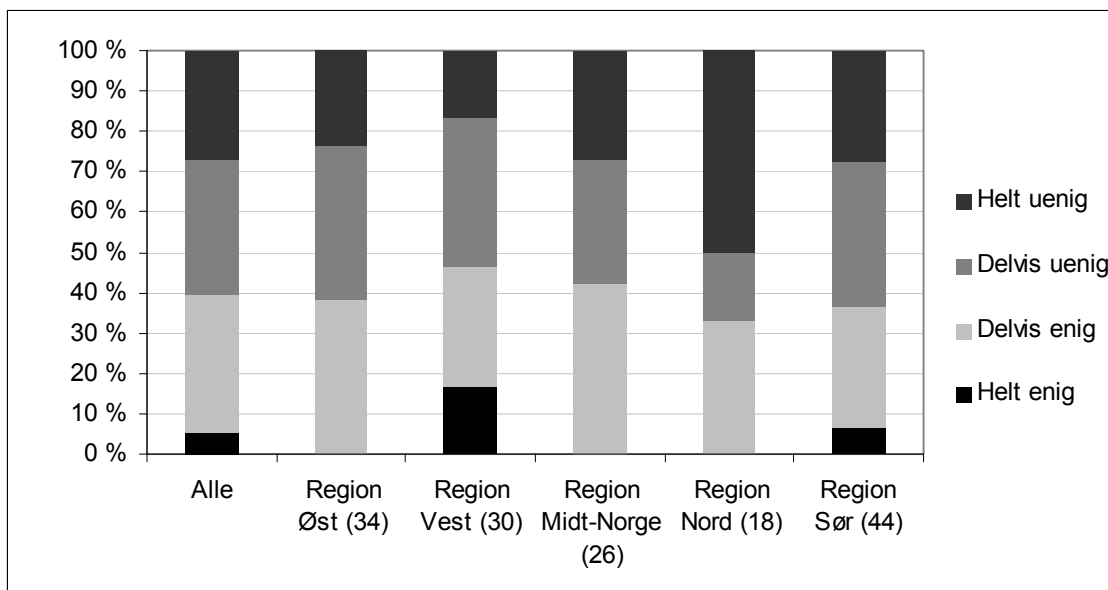
I statsbudsjettet for 2009 fremgår det at departementet har fulgt opp Riksrevisjonens merknader. Det fremgår at Bufdir har gjennomført konkurranse for inngåelse av rammeavtale for kjøp av 100 enkeltplasser som skal brukes i alle regioner. Bufdir har også arbeidet med å utvikle et system for økonomisk vurdering av de private institusjonene. Systemet skal brukes ved innkjøp av plasser, i godkjenningprosesser og i etterfølgende kontroller. Systemet omfatter rutiner, sjekklister og mal for dokumentasjon og ble fastsatt i begynnelsen av 2008 (jf. St.prp. nr. 1 2008–2009).

5.3.2 SYNSPUNKTER PÅ INNKJØPSORDNINGEN FRA DE FAGTEAMANSATTE

Vi stilte tre spørsmål til fagteamene på dette området. Det var om de opplever at den sentrale administreringen er effektiv, om den skaper ekstra arbeid for fagteamene og om den er for sentralisert. Vi må regne med at svarene reflekterer situasjonen slik den var våren 2011 da dataene ble samlet inn. Metoden er lite egnet til å fremskaffe utviklingsdata slik det var mulig å gjøre det gjennom dokumentanalysen.

I underkant av 40 prosent sa seg delvis (33 %) eller helt (5 %) enig i at den sentrale administreringen ved kjøp av institusjonsplasser er *effektiv*, mens så vidt over 60 prosent sa seg delvis (40 %) eller helt (ca. 20 %) uenig i dette.

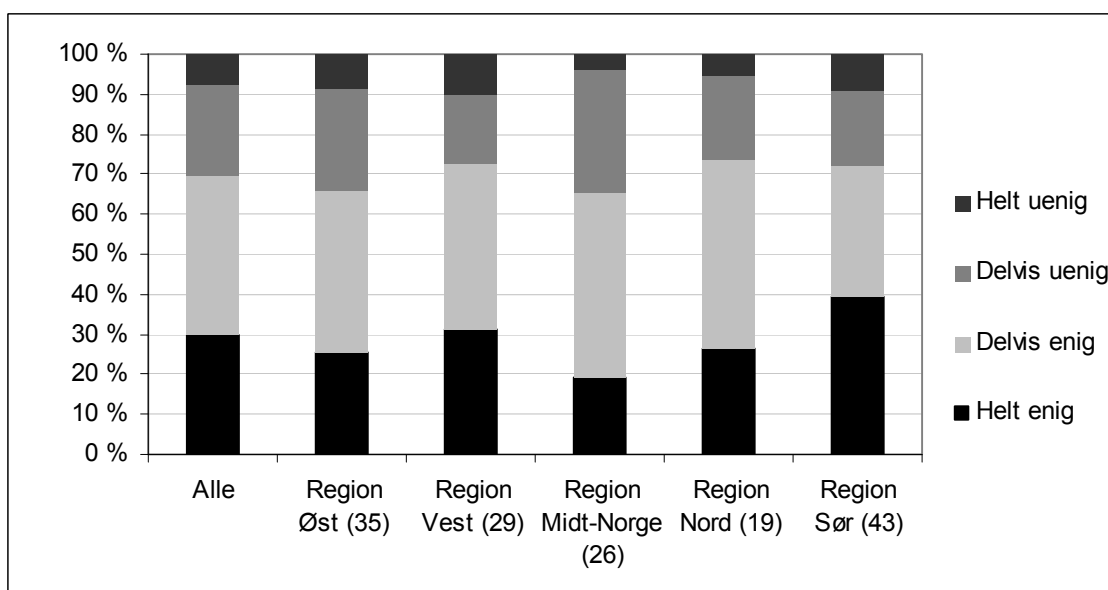
Også her var det noe regionale variasjoner i svarene (figur 5.5).



Figur 5.5: Om fagteamene opplever at administreringen ved kjøp av institusjonsplasser er effektiv (N=152). Regionene, prosent

Av figuren framgår det at svarene fra Region Sør, Øst og Midt-Norge var ganske like totalen. Andelen som sa seg helt uenig var noe lavere i region Vest, mens en langt større andel sa seg helt uenig i region Nord.

Videre spurte vi om de fagteamansatte opplevde at innkjøpsordningen skaper ekstra problemer for fagteamene. Her delte svarene seg nesten på midten, i det knapt 60 prosent sa seg helt eller delvis enige med dette utsagnet, mens litt over 40 prosent sa seg helt eller delvis uenige. Også på dette spørsmålet var det noe variasjon mellom regionene (figur 5.6).

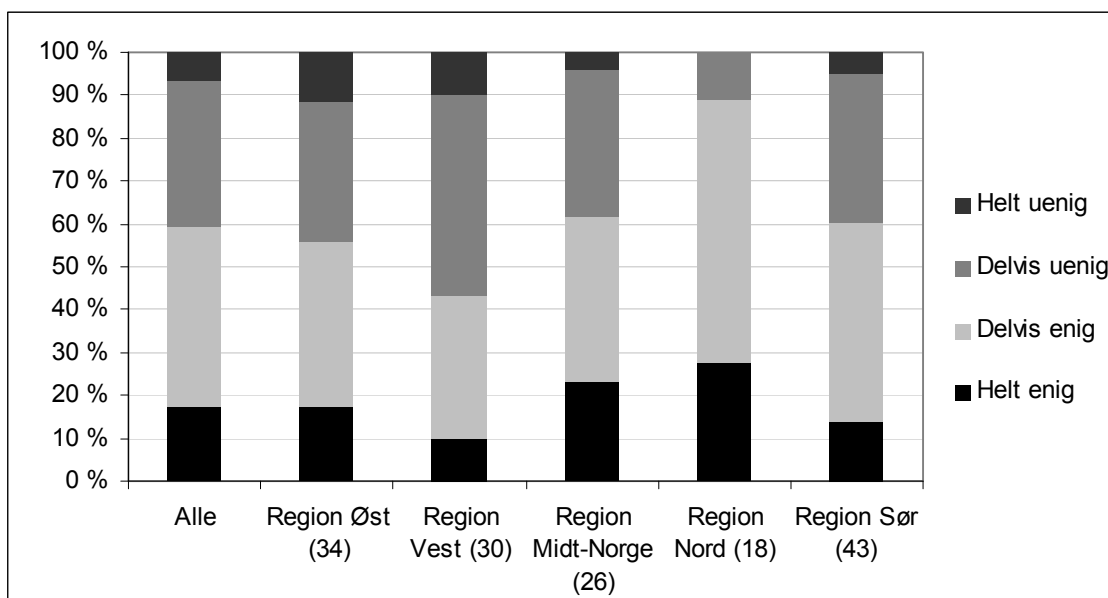


Figur 5.6: Om fagteamene opplever at innkjøpsordningen skaper ekstra arbeid for de fagteamansatte (N=156). Regionene, prosent

Vi ser av figuren at mellom 60 og 70 prosent av svarene fra alle regioner uttrykte at respondentene var delvis enige eller helt enige i utsagnet. Videre var andelen som sa seg helt enige noe større i region Sør.

Da informantene ble bedt om å vurdere om innkjøpsordningen er *for sentralisert*, ble det en liknende fordeling av svarene som på de to spørsmålene over. Igjen sa knapt 60 prosent seg helt eller delvis enig i utsagnet, mens litt over 40 prosent sa seg helt eller delvis uenig.

Siden svarene fra de ulike regionene fordelte seg litt ulikt, kan man ikke forutsette at det er fullt samsvar mellom informantene i valg av svaralternativ på de tre spørsmålene. Det viste seg også at de regionale variasjonene når det gjaldt dette siste spørsmålet, var litt annerledes (figur 5.7).



Figur 5.7: Er organiseringen av innkjøp av institusjonsplasser for sentralisert? (N=155). Regionene, prosent

Svarene fra region Øst, Midt-Norge og Sør fordelte seg omtrent som totalen. Fra region Vest var andelen som var helt eller delvis *uenig* i utsagnet noe høyere, mens fra region Nord var andelen som var helt eller delvis *enig* i utsagnet høyere.

Samlet ser vi at respondentene fra region Nord skilte seg litt ut ved at de i noe høyere grad enn de andre sa seg enige i at innkjøpsordningen ikke er effektiv, og at den skaper problemer for regionene. De fra region Vest uttrykte derimot i noe større grad at innkjøpsordningen er effektiv, og at den ikke skaper problemer for regionene.

Som påpekt også tidligere, er antall informanter i de ulike kategoriene få når resultatene splittes opp på regioner. De er for få til at forskjeller kan signifikanttestes. Det er altså vanskelig å vurdere om forskjellene er representative for alle fagteamansatte. Når det gjelder de tre spørsmålene som ble analysert her, virker det heller ikke som om respondentene fra fagteamene har veldig sterke meninger den ene eller den andre veien.

5.3.3 SYNSPUNKTER FRA LEDERNE FOR DE PRIVATE INSTITUSJONENE

I alt 37 (45 %) av respondentene fra institusjonene ledet private institusjoner. Disse fikk for det første to spørsmål om innkjøpsordningen; om den har ført til *mindre* skriftlig arbeid for institusjonen og om den har ført til at samarbeidet med Bufetat har blitt *mer* uoversiktlig. Her fordelte svarene seg på følgende måter (tabell 5.1). Absolutte tall gjengis fordi det totale antallet er så lavt.

Tabell 5.1: Betydningen av innkjøpsordningen for skriftlig arbeid for institusjonene og samarbeidet med Bufetat. Absolutte tall

	Helt/delvis enig	Helt/delvis uenig	Ikke sikker
Sentraliseringen har ført til mindre skriftlig arbeid (N=36)	7	25	4
Sentraliseringen har ført til mer uoversiktlig samarbeid med Bufetat (N=37)	18	12	7

Med andre ord syntes ikke et flertall av respondentene at sentraliseringen hadde ført til mindre skriftlig arbeid for dem. Når det gjaldt samarbeidet med Bufetat, så det imidlertid ut som om utfallet var mindre entydig for de som svarte.

Vi stilte videre en delspørsmål om betydningen av at innkjøpene av private institusjonsplasser er konkurranseutsatt. Lederne for de private institusjonene kunne krysse av på flere svaralternativer, som handlet om betydningen for de ansattes arbeidssituasjon og for kvaliteten på tilbudet til barna og ungdommene.

Tjue av de 37 lederne for private institusjoner krysset av på at innkjøpsordningen oppleves som en belastning for de ansatte og går ut over kvaliteten på arbeidet med barna og ungdommene. På den andre siden krysset seks av på at innkjøpsordningen *ikke* har noen innvirkning på ansattes arbeidssituasjon, og ti krysset av på at den *ikke* har betydning for kvaliteten på

tilbudet til barna og ungdommene. Og åtte respondenter mente at innkjøpsordningen *hever* kvaliteten på de ansattes arbeid. Heller ikke her gir altså svarene et entydig bilde.

Som det ble påpekt innledningsvis i denne delen av kapitlet, har det skjedd en utvikling over tid når det gjelder organiseringen av innkjøpsordningen. Vi må også regne med at både ideelle og kommersielle private institusjoner har tilpasset seg situasjonen over tid og funnet strategier for å håndtere den, noe som også påpekes av Nordstoga og Støkken (2009) i deres analyse av de tidlige fasene av denne prosessen. Vi vet at en del institusjoner, både ideelle og kommersielle, har blitt lagt ned disse årene, blant annet fordi de har tapt konkurranser. Vi vet også at det har vært en utvikling i retning av større enheter blant de kommersielle enhetene. Aleris har vært en stor aktør hele tiden. Nå i 2011 har Tilbud for ungdom i Agder (TUA), som har operert i flere regioner, blitt kjøpt opp av et svenskeid konsern som i likhet med Aleris opererer på flere helse- og velferdsområder. Det kan derfor tenkes at det er de mest tilpasningsdyktige enhetene som nå er igjen, og at det er deres ledere som har besvart våre spørsmål.

Med unntak av Frelsesarmeen, som har åtte institusjoner, består de ideelle institusjonene stort sett av en enkelt enhet. Muligens kan det derfor antas at de ideelle institusjonene vil være mer sårbare enn de kommersielle. Følgelig undersøkte vi om de svarene vi har analysert over fordelte seg ulikt ut fra institusjonstype. Igjen må vi understreke at det er snakk om veldig små tall; av de 36 svarene vi fikk på dette spørsmålene var 13 fra ledere for ideelle institusjoner og 23 fra ledere for kommersielle institusjoner. Det viste seg også at en større andel av lederne for de ideelle institusjonene opplevde innkjøpsordningen som en belastning både for de ansatte og for tilbudet til barna og ungdommene, mens de kommersielle ikke gjorde det.

5.4 Synet på offentlige versus private tilbud

5.4.1 PRIVATE INSTITUSJONER HAR VÆRT OG SKAL VÆRE EN DEL AV TILBUDET

Dokumentanalysen får tydelig fram at mye av kritikken mot institusjonsbruken har vært rettet mot bruk av private institusjonsplasser. I de offentlige dokumentene brukes i stor grad betegnelsen «private institusjonsplasser» uten

at det skilles mellom ideelle og kommersielle aktører. Dette skillet trekkes først frem i de siste årene som er gjenstand for vår undersøkelse (se nærmere om dette nedenfor). Men det er liten tvil om at kritikken i stor grad har rettet seg mot de kommersielle institusjonene, både når det gjelder kostnadene og manglende kvalitet og kompetanse. Dette så vi særlig mens fylkeskommunen fortsatt hadde ansvaret for institusjonstilbudet. I St.meld. nr. 39 (1995–96) trekkes fremveksten av det kommersielle private institusjonstilbudet og stagnasjon i omfanget av det offentlige institusjonstilbudet frem som et viktig utviklingstrekk i løpet av 90-tallet (St.meld. nr. 39 (1995–96):130). Departementet ser stagnasjonen i veksten i det fylkeskommunale tilbudet i sammenheng med veksten i hjelpetiltakene og det forebyggende arbeidet i kommunen. Mangel på institusjonsplasser i offentlig regi skapte et marked for kommersielle aktører.

Det er likevel verdt å merke seg at det aldri har vært snakk om å la være å bruke private institusjonstilbud. Tvert imot hevder departementet i Ot.prp. nr. 9 (2002–2003) at regionene må ta hensyn til at deler av tilbudet enten kan dekkes gjennom å benytte institusjoner som hører inn under andre lovverk eller inngå avtale med private og/eller kommunale institusjoner i planleggingen av virksomheten knyttet til institusjonstilbudet. Dette gjentas også i Rundskriv Q-06/2007 om oppgave- og ansvarsfordelingen mellom kommuner og statlige barnevernmyndigheter. Private institusjoner betraktes altså som et viktig supplement til de offentlige institusjonene. I drøftingen av hvilke typer institusjoner som skal kunne inngå i institusjonstilbudet, fremholder departementet at: «... *hvorvidt private institusjoner skal kunne utgjøre en del av det samlede institusjonstilbudet, er hvorvidt den enkelte institusjon drives i samsvar med regelverket og ellers oppfyller de nødvendige krav til kvalitet og innhold.*» (Ot.prp. nr. 9 s. 59). Man har imidlertid vært opptatt av å få bedre kontroll med de private institusjonenes virksomhet gjennom å etablere regelverk og rutiner som ivaretar dette.

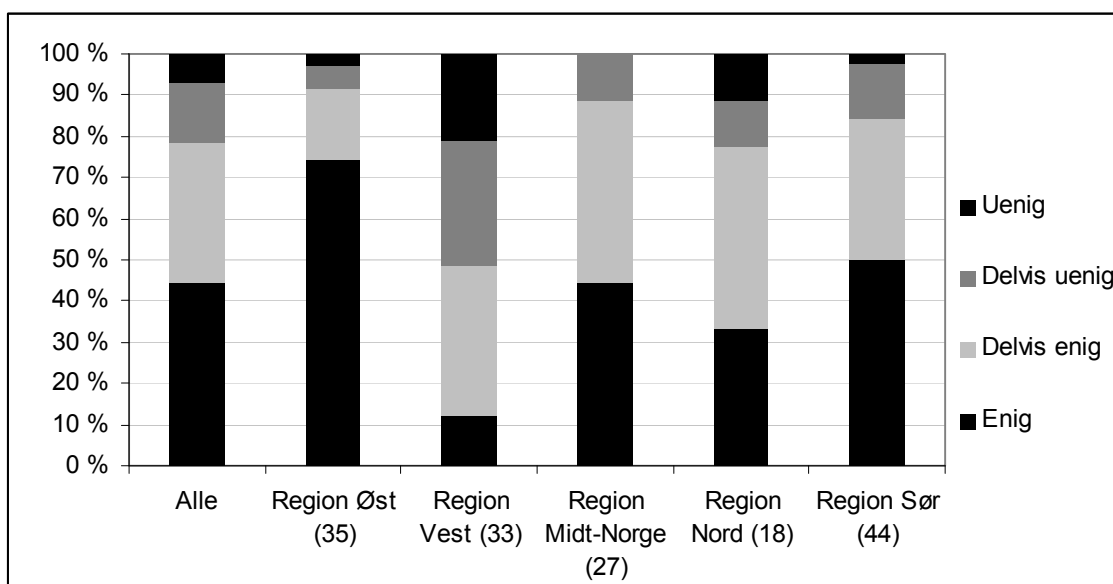
Private institusjoner deles igjen inn i ideelle og kommersielle institusjoner. Så langt vi kan se er det først i statsbudsjettet for 2007/2008 at dette skillet kommer tydelig til uttrykk. Her sies det eksplisitt at Bufetat fortsatt skal benytte institusjoner eid av ideelle organisasjoner. Kjøp av institusjonsplasser fra kommersielle aktører skal imidlertid begrenses (jf. St.prp. nr. 1

(2007–2008)). Dette må sees i sammenheng med en henstilling ved komiteens budsjettbehandling i Stortinget hvor BLD blir bedt spesielt å vurdere merforbruket opp mot den betydelige bruken av private kommersielle institusjoner for plassering av barn. I følge komiteens innstilling hadde denne omfattet 45 prosent av de samlede institusjonsplasseringene på landsbasis (jf. B. Innst. S. nr. 2 (2005–2006)). Med andre ord var både departementet og det statlige barnevernet under et stadig sterkere press for å få ned kostnadene, og målsettingen om å begrense bruken av kommersielle aktører må sees i lys av dette. Prioriteringen av ideelle aktører videreføres i BLDs tildelingsbrev til Bufdir for 2011.

5.4.2 FAGTEAMENES SYN PÅ KAPASITETSUTNYTTELSE I STATLIGE INSTITUSJONER

Et viktig problemområde som ble presisert i konkurransegrunnlaget, var forholdet mellom kapasitetsutnyttelse i statlige institusjoner og bruk av private aktører, det være seg ideelle eller kommersielle. Et ønske om kontroll med kostnadsutviklingen tilsier også best mulig kapasitetsutnyttelse innenfor eget tiltaksapparat, og de senere årene har Bufdir årlig presisert forventet beleggsprosent i institusjonene på årsbasis. Institusjonene må også rapportere jevnlig til regionene om beleggsprosent i løpet av året. De fagteamansatte ble derfor spurt om deres syn på noen forhold som kan påvirke kapasitetsutnyttelsen i de statlige institusjonene: for det første om det er et tilstrekkelig antall og tilstrekkelig differensierte plasser tilgjengelig. Dernest spurte vi om synet på kvaliteten på det metodiske arbeidet ved de statlige institusjonene ville ha betydning, samt om akutt plasseringer, som stort sett skjer i statlige institusjoner og er en ganske uforutsigbar størrelse.

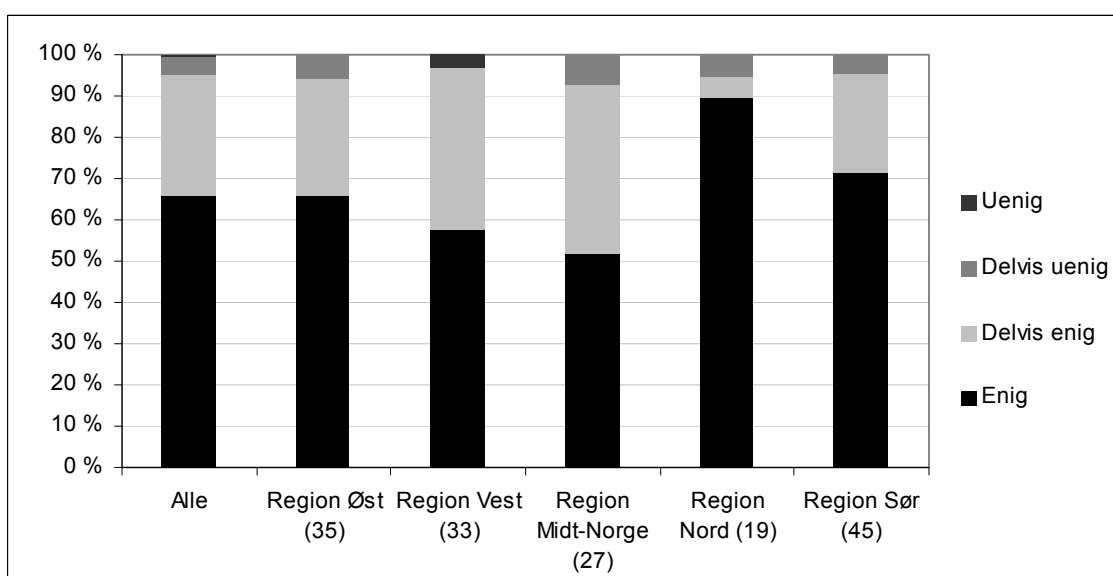
Her presenterer vi resultatene regionvis for hvert enkelt delspørsmål. Det generelle spørsmålet var om respondentene var enige i utnyttelsen av den statlige institusjonskapasiteten, presisert gjennom fire delspørsmål. Det første gjaldt om respondentene var enige i at det ikke er *nok* plasser. Knappt 80 prosent av samtlige var enten helt eller delvis enig i dette utsagnet. Dette svaret må ses i relasjon til at vel 70 prosent av respondentene også sa seg helt eller delvis enige i den statlige føringen om å begrense bruken av institusjoner. Imidlertid var det noen regionale variasjoner (figur 5.8).



Figur 5.8: Det er ikke nok plasser (N= 157). Regionvis, prosent

Her ser vi at deltakerne fra region *Øst* skilte seg ut med en veldig høy andel som sa seg helt enig i at det ikke er nok plasser. Mer enn 90 prosent var helt eller delvis enig i dette utsagnet, hvorav vel 70 prosent var helt enige. På den andre siden skilte respondentene fra region *Vest* seg ut med at knapt halvparten sa seg helt eller delvis enig i utsagnet.

Er det nok plasser, behøver de likevel ikke være differensierte nok. Men er det for få plasser, øker sannsynligheten for at det blir mindre rom for differensiering. Nesten samtlige (65 %) var helt eller delvis (28 %) enige i utsagnet om manglende differensiering. Likevel var det noen regionale variasjoner (figur 5.9).



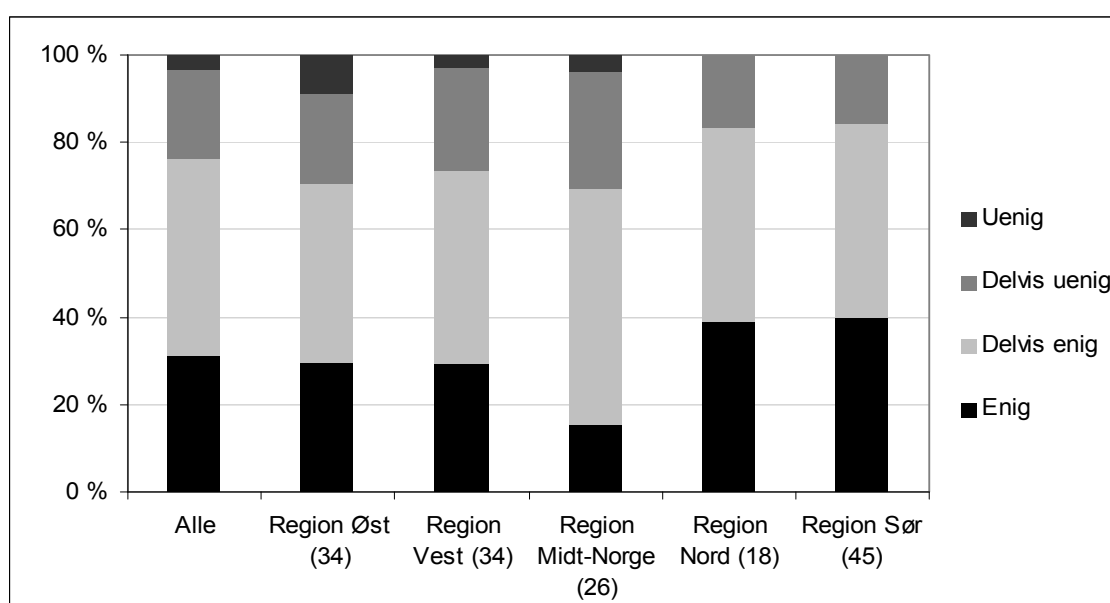
Figur 5.9: Plassene er ikke differensierte nok (N= 159). Regionvis, prosent

Region *Nord* skilte seg ut ved at nesten samtlige var helt enige i dette utsagnet. Ellers varierte andelen som sa seg delvis enig i utsagnet mellom ca. 50 og ca. 70 prosent.

I de resultatene som er presentert så langt, forholdt de fagteamansatte seg til et generelt spørsmål. I neste kapittel, som handler om kvaliteten på arbeidet i institusjonene, kommer vi tilbake til nærmere analyser av på hvilke måter de fagteamansatte uttrykte at institusjonstilbudet ikke er differensiert nok.

Det er rimelig å anta at de fagteamansattes svar også har sammenheng med hva som faktisk finnes av institusjonstilbud i deres region og hvordan dette er differensiert og organisert. I kapittel 4 (tabell 4.1) så vi at region *Øst* hadde den største andelen med godkjente og kvalitetssikrede institusjonsplasser i 2009, med 39 prosent, mens region *Vest* med nest størst andel sto for 21 prosent. Det er da interessant å merke seg at region *Øst* likevel sto for den høyeste andelen svar fra respondenter som sa seg helt enige i at det ikke er nok plasser, mens region *Vest* skilte seg ut den andre veien. På den andre siden skilte region *Nord*, som hadde den laveste andelen med plasser i 2009, seg ut med at en større andel derfra mente plassene ikke var differensierte nok.

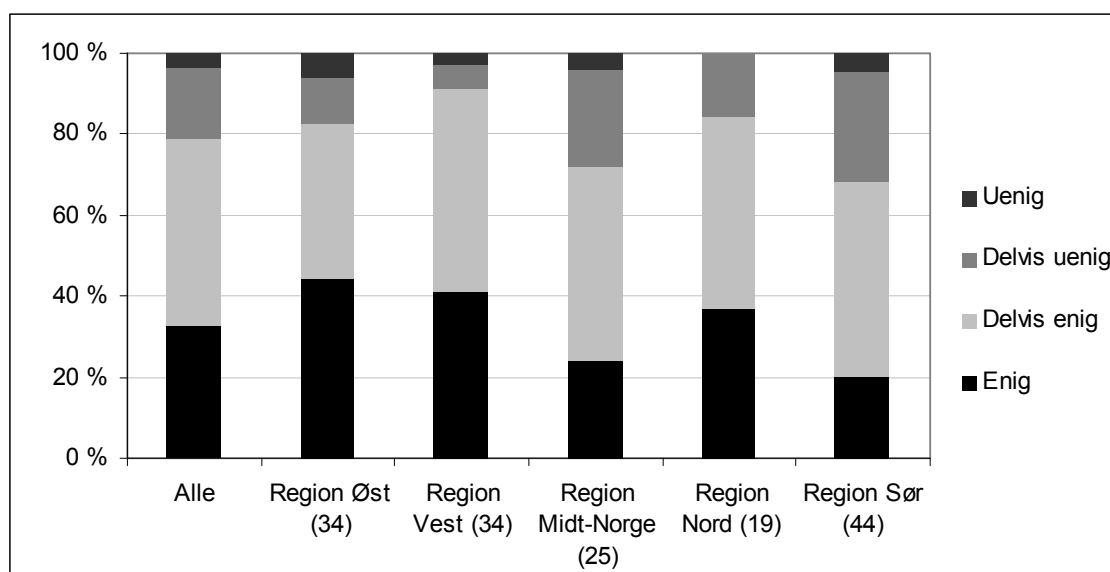
Neste spørsmål gikk mer på innholdet i institusjonene, til forskjell fra de to forrige spørsmålene som dreide seg om omfang. Her ble de fagteamansatte bedt om å forholde seg til et utsagn om at de statlige institusjonene ikke jobber metodisk godt nok. Mellom 70 og 80 prosent sa seg helt (30 %) og delvis (44 %) enige, her med små regionale variasjoner (figur 5.10).



Figur 5.10: Institusjonene arbeider ikke metodisk godt nok (N= 157). Regionsvis, prosent

Her er det liten variasjon mellom svarene på regionsnivå, med ett unntak: relativt flere fra region *Midt-Norge* sa seg helt enige i at institusjonene ikke arbeider metodisk godt nok. Vi vil understreke at dette var et generelt spørsmål, og at nærmere analyser av de fagteamansattes synspunkter på kvaliteten på arbeidet i både statlige og private institusjoner vil bli diskutert i neste kapittel.

Det siste av de fire spørsmålene til de fagteamansatte som kan knyttes til utnyttelse av kapasiteten i statlige institusjoner, har å gjøre med akutt-plasseringer. Det å ta imot barn og unge akutt, tilsier en viss overkapasitet. Selv om det går an å arbeide mer systematisk og forhindre akutt-plasseringer i institusjon til en viss grad, vil det alltid være behov for en del slike plasser. Akutt-plasseringer skal fortrinnsvis skje i statlige institusjoner. Derfor kan også en grunn til manglende kapasitetsutnyttelse nettopp være at man ikke greier å forutsi akutt-plasseringer. Igjen sa nærmere 80 prosent seg helt (32 %) eller delvis (45 %) enige i utsagnet, og igjen var det noen regionale variasjoner i svarene (Figur 5.11).



Figur 5.11: Det går ikke an å forutsi behovet for akutt-plasser (N=156). Regionvis, prosent

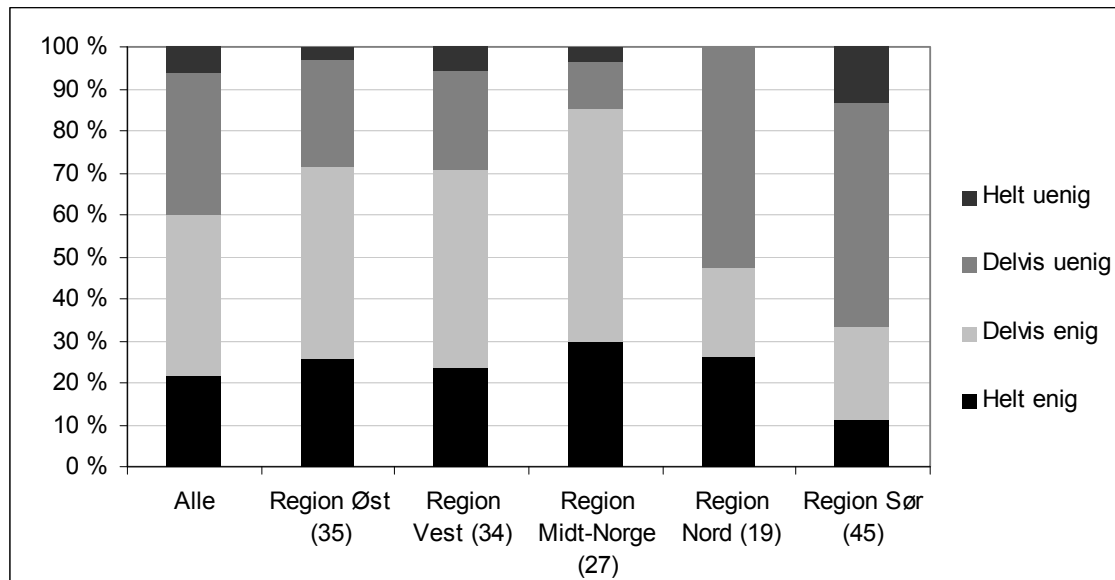
Her ser vi at region *Midt-Norge* skilte seg litt ut med at en lavere andel sa seg helt eller delvis enige i utsagnet, mens region *Vest* skilte seg ut med at en litt høyere andel sa seg helt eller delvis enige.

Med andre ord fikk disse spørsmålsstillingene fram en del oppfatninger om kapasiteten i det statlige institusjonstilbudet, som kan gi innspill til

videre utvikling for å sikre bedre utnyttelse, særlig når det gjelder tilgang på godt nok differensierte plasser. Resultatene diskuteres nærmere i del 5.5, som handler om hva som hemmer og fremmer utnyttelsen av Bufdirs egen institusjonskapasitet.

5.4.3 FAGTEAMENES SYN PÅ PRIVATE INSTITUSJONER

Når det nå har vært en klar føring om redusert bruk av særlig private, kommersielle institusjoner, hvor stor grad av enighet uttrykker fagteamansatte i dette? Knappt seks av ti sa seg enten helt (21 %) eller delvis (37 %) enig i dette utsagnet, mens vel fire av ti sa seg delvis (33 %) eller helt (6 %) uenige. Her er det til også dels tydelige regionale variasjoner i svarene (figur 5.12).



Figur 5.12: Grad av enighet om den sentrale føringen om redusert bruk av særlig private, kommersielle institusjoner (N=160). Regionsvis, prosent

Her ser vi at region *Nord* og særlig region *Sør* skilte seg ut med lavere andeler enn de andre som sa seg delvis eller helt enig med dette utsagnet. For region *Sør* gjaldt ikke dette mer enn en tredjedel av de som svarte på surveyen.

Etttersom det også ble stilt spørsmål om generell enighet med de sentrale føringene om redusert institusjonsbruk, ble svarene på disse to spørsmålene sammenstilt. Der så vi at mellom 40 og 50 prosent av de som var helt eller delvis enige, samt delvis uenige, i ett av utsagnene ga samme svar på det andre (tabell ikke vist). Dette tilsier at de fagteamansatte har gjort vurderinger i forhold til utsagnet om redusert bruk av kommersielle institusjoner som bygger på egne erfaringer.

Det kan tenkes at de fagteamansatte har positive erfaringer med noen eller flere kommersielle institusjoner, eller at noen kommersielle gir tilbud som ikke er tilstrekkelig tilgjengelig i statlige institusjoner. Det kan også tenkes at noen kommersielle institusjoner gir nisjetilbud, for eksempel om ettervern, som ikke er like enkelt å få til i statlige institusjoner, eller at kommersielle institusjoner har turnusordninger som er bedre tilpasset beboernes ønsker. Videre igjen kan det tenkes at noen kommersielle institusjoner er mer fleksible til å opprettholde én til én-tilbud, tobasetilbud eller andre spesialiserte varianter. Det mangler data som kan gi gode svar på disse spørsmålene, men det kunne vært ønskelig med en nærmere studie av innholdet i det statlige, ideelle og kommersielle institusjonstilbudet.

5.5 Hva fremmer og hemmer utnyttelsen av Bufdirs egen institusjonskapasitet?

5.5.1 INNLEDNING

Å besvare dette spørsmålet fullt ut ville krevd et utvidet design på evalueringen, ettersom det da hadde vært viktig å intervju sentrale aktører i Bufdir og regionene. Det er her beslutningene tas om hvordan kapasiteten skal dimensjoneres, og hvilke grupper som skal prioriteres.

I løpet av de siste årene har Bufdir investert i å bygge ut MultifunC-institusjoner i alle regionene. Samtidig har andre institusjoner blitt lagt ned, blant annet på grunn av at kvaliteten ikke har vært vurdert som god nok. Men sum total var det en økning i statlige institusjonsplasser på landsbasis fra 2007 til 2008, med samme nivå i 2009 som i 2008. I 2009 var det til sammen 1.724 godkjente og kvalitetssikrede plasser i statlige og private institusjoner, hvorav 740 var statlige²².

5.5.2 BELEGGSPROSENTER

En åpenbar måte å måle kapasitetsutnyttelse på, er gjennom beleggspresenter i løpet av året og på bestemte datoer i løpet av året. Institusjonslederne ble spurt om beleggspresent per i dag, og gjennomsnittlig beleggspresent i år

²² Kilde: StatRes.

(det vil si fra januar til april/mai 2011). De 46 informantene som ledet statlige institusjoner, ga følgende svar (tabell 5.2).

Tabell 5.2: Beleggsprosent per i dag og gjennomsnitt så langt i år, ledere for statlige institusjoner.

	60–70	71–80	81–90	91–99	100	> 100
Beleggsprosent per i dag (N=45)	2	4	10	9	17	3
Gjennomsnittlig beleggsprosent så langt i år (N=46)	3	9	11	17	4	2

Som det framgår av tabellen, oppga vel 60 prosent (29) av lederne for statlige institusjoner at de hadde en beleggsprosent på mer enn 90 per i dag, og 20 hadde en beleggsprosent på 100 eller over. Videre oppga nøyaktig halvparten (23) at de så langt i 2011 hadde hatt en gjennomsnittlig beleggsprosent på 90 eller mer, her flesteparten (17) mellom 91 og 99 prosent. Man må nok regne med at gjennomsnittlig beleggsprosent over tid kan bli lavere enn prosenten på en viss dag, ettersom man her må ta høyde for midlertidige ledige plasser osv.

Resultatkravet for 2011 er satt til 92 prosent i statlige barneverninstitusjoner (Bufdirs disponeringsbrev til regionene for 2011, avsnitt 2.2.1.1 s. 8).

Det er ikke mulig å vite om tallene over er representative for samtlige statlige institusjoner, eller hvordan eventuelle skjevheter i frafallet ville slått ut. Resultatene kan tyde på at det er ganske god kapasitetsutnyttelse i de fleste institusjonene, og at det generelt vil være en viktig del av regionenes oppfølging av institusjonene å se nærmere på institusjoner som har lavt belegg over tid. Det er imidlertid vanskelig å konkludere ut fra disse resultatene at kapasiteten i de statlige institusjonene generelt utnyttes for dårlig.

Jo høyere beleggsprosenten er over tid, jo mer press vil det være på den ledige kapasiteten som er. Det er også muligheter for regionene til å kjøpe enkeltplasser i institusjoner, som kan bli nødvendig enten fordi det ikke er kapasitet i statlige institusjoner eller fordi andre hensyn, som behovet for å unngå flytting av et barn²³, tilsier det. Regiondirektørene har fullmakt til å gjennomføre slike kjøp innenfor budsjettammen.

²³ Jf. klagesaken til KOFA som ble avgjort sommeren 2011, der direktoratet argumenterte med at man hadde kjøpt enkeltplasser uten å gå veien om prosedyrene for offentlige anskaffelser for å unngå at et barn måtte flytte.

Lederne for fagteamene ble spurt om hvor mange enkeltplasser deres fagteam hadde måttet kjøpe i løpet av 2010. Av de 23 fagteamlederne som besvarte dette spørsmålet, var det fire som ikke hadde gjort det noen ganger, sju hadde gjort det mellom én og fire ganger, seks hadde gjort det 5–9 ganger og seks hadde gjort det ti ganger eller mer. Fagteamlederne kom fra samtlige regioner, noe som er å forvente i og med at 23 av 26 fagteamledere besvarte sitt spørreskjema.

5.5.3 ULIKE ANDRE FORHOLD SOM KAN HEMME ELLER FREMME KAPASITETSUTNYTTELSE

I følge oppdragsbeskrivelsen skal det vurderes hva som hemmer og fremmer Bufdirs egen institusjonskapasitet. Dette forstås som utnyttelse av eksisterende kapasitet. Her diskuteres spørsmålet i forhold til akutt plasseringer og utilsiktede flyttinger, reduksjon i antall oppholdsdager, differensiering av tilbudet og opplevd kvalitet på tilbudet.

I forrige del av kapitlet så vi at selv om det er noen institusjoner som oppga å ha relativt lav beleggsprosent, så de fleste så langt ut til å ligge relativt godt an i forhold til Bufdirs eget resultatkrav for 2011 (tabell 5.2). Nesten halvparten av de statlige institusjonslederne oppga også at de hadde 100 prosent belegg eller over per dato.

Betydningen av akutt plasseringer og utilsiktede flyttinger

Idealet vil selvsagt være en god match mellom behovet for plasser og tilgangen på ledige plasser til enhver tid. Imidlertid er det flere strukturelle forhold som gjør planlegging av kapasitetsutnyttelsen vanskelig på dette grunnlaget:

- *Akutt plasseringer fra hjemmet*, som gjerne skjer i institusjon eller beredskapshjem. Her vil bruken av institusjon også avhenge av om det er ledig plass i egnede beredskapshjem på det aktuelle tidspunktet.

Per 31.12.2009 var i alt 116 barn og unge plassert i institusjon med hjemmel i akuttparagrafene i barnevernsloven når tall fra Oslo trekkes fra. De tilsvarende tallene for 2007 og 2008 var henholdsvis 169 og 159. Alle år var tre fjerdedeler av de akutt plasserte i statlige

institusjoner²⁴. Følgelig har det skjedd en klar nedgang i antall akutt plasseringer målt ved slutten av året, som er i tråd med generelle føringer fra departement og direktorat. Antallet vil imidlertid være høyere hvis man bruker plasseringer i løpet av året som indikator.

- *Akutt plasseringer på grunn av utilsiktede flyttinger fra andre institusjoner, beredskapshjem eller fosterhjem.* Vi har ikke data om hvor mange slike akutt plasseringer som skjer, men her kan vi regne med at i hvert fall en del vil hjemles i andre paragrafer og derved kommer i tillegg til tallene som ble referert over.

Det er i denne sammenhengen man bør forstå at nærmere 80 prosent av de fagteamansatte som besvarte spørreskjemaet, sa seg helt eller delvis enig i et utsagn om at det ikke går an å forutsi behovet for akutt plasser (figur 5.13). Både det kommunale og det statlige barnevernet må forholde seg til en virkelighet der det stadig forekommer akutte situasjoner på grunn av den livssituasjonen barn og unge har, eller fordi barn og unge selv viser seg å ha større problemer enn det omsorgspersonene deres kan håndtere. Planmessig arbeid kan forbedre måten akuttsituasjonene håndteres på, noe som også er et viktig fokus for Bufetats arbeid, men kan ikke forhindre at noen akutte situasjoner også krever akutte løsninger.

Det ligger i betegnelsene «akutt» og «utilsiktet» at man ikke kan forutsi akkurat når behovet oppstår, selv om det har vært indikasjoner i saken på at situasjonen kunne tilpasse seg. Et eksempel fra *casestudien* er en gutt hvis fosterforeldre sa opp på et gitt tidspunkt, men hvor det ikke lyktes fosterhjemstjenesten å finne et annet, egnet fosterhjem til ham i tide. Gutten måtte derfor flytte akutt på institusjon noen måneder etter at fosterhjemmet hadde sagt opp. Et annet eksempel er en jente som ble akutt plassert fra hjemmet på grunn av tiltakende utagering og at hun var i drift.

Behovet for tilgang på ledige plasser i tilfelle akutte behov tilsier at kapasiteten ikke utnyttes fullt ut hele tiden. Ettersom det ikke er mulig å

²⁴ Se

http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/Default_FR.asp?PXSid=0&nvl=true&PLanguage=0&tilside=selectvarval/define.asp&Tabellid=07066. Det foreligger bare tall for årene 2007-2009.

forutsi akkurat når behovet for akutt plasseringer oppstår, kan dette behovet samtidig føre til lavere kapasitetsutnyttelse. Litt over 40 prosent av institusjonslederne fra de statlige institusjonene oppga at de tilbød akutt plasser uansett hjemmel, det vil si 19 institusjoner.

Varighet på de enkelte oppholdene

Som det ble vist i kapittel 4, har oppholdstiden på institusjonene gått jevnt ned siden reformen trådte i kraft. Nedgangen i antall oppholdsdager på landsbasis var på knapt fem prosent fra 2009–2010. Samtlige regioner hadde nedgang i antall oppholdsdager, men omfanget av nedgangen varierte. Region *Sør* og *Midt-Norge* lå lavest med henholdsvis én og to prosents nedgang, region *Øst* og *Vest* lå nærmest totalen med henholdsvis seks og sju prosents nedgang, mens region *Nord* lå høyest med knapt 11 prosent²⁵. Tallene skiller ikke ut fra eierskap, så på dette grunnlaget er det ikke mulig å vite om nedgangen har vært ulik i statlige og private institusjoner.

Som vist i kapittel 4, hadde også den gjennomsnittlige oppholdstiden i barnevernsinstitusjonene økt fra 2009 til 2010. Selv om det var færre institusjonsopphold, varte altså hvert opphold gjennomsnittlig lengre. Særlig det at opphold blir mer langvarige enn forventet, kan hemme kapasitetsutnyttelsen fordi plasser ikke blir ledige når man trodde de skulle bli det. Jo lengre oppholdstid, jo sjeldnere ledige plasser, og jo vanskeligere å ha en styrt kapasitetsutnyttelse. Som vi viste i kapittel 3, oppga også ni av ti ledere for både statlige og private institusjoner som besvarte spørreskjemaet, at de hadde opplevd at alle (5 %), de fleste (en tredjedel) eller noen (52 %) av plasseringene det siste året hadde vart lenger enn beregnet.

Redusert oppholdstid *kan* gi økt kapasitet, avhengig av hva slags opphold som er redusert. Som påpekt i kapittel 4, kan reduksjoner i oppholdstid fra for eksempel tre til to år gi stor uttelling, uten at det betyr mange frigitte plasser. Derimot kan reduksjoner i oppholdstid for mange barn og unge frigjøre kapasitet selv om reduksjonen ikke er så stor for hvert enkelt barn. Men det vil fortsatt være spørsmål om ledig kapasitet når behovet er der, og det vil være en begrensning for kapasiteten uansett hvis disse to forholdene ikke matcher.

²⁵ Se <http://www.ssb.no/cgi-bin/statres/toSB.cgi>

Fordeler og ulemper med økt differensiering

Jo mer tilbudet differensieres, jo større blir risikoen for at kapasiteten ikke utnyttes fullt ut, med mindre det er en svært god match mellom dimensjonering ut fra både behov og omfang. Som vi så i figur 5.10, sa nærmere samtlige fagteamansatte som besvarte spørreskjemaet, seg helt (vel 60 %) eller delvis (vel 43 %) enige i et utsagn om at plassene ikke er differensierte nok. Rapporten om kvalitet i barnevernsinstitusjoner (Bufdir, 2010) foreslår også en omstrukturering av institusjonstilbudet på grunnlag av en systematisk målgruppedifferensiering.

Kapasiteten utnyttes derimot bedre når institusjonene kan ta imot ulike målgrupper. I kapittel 6 vises resultater fra institusjonslederne der det framgår at deres institusjoner er relativt lite differensiert. De klareste eksemplene på differensiering er MultifunC-institusjonene og de planlagte institusjonene for unge med rusproblemer, men det er på den andre siden tvilsomt om disse vil ha tilstrekkelig kapasitet. I kapittel 7 vises resultater om et stort og økende omfang av barn og særlig unge med atferdsvansker og rusproblemer i institusjonene.

Med andre ord kan det diskuteres i hvor stor grad både omfanget og innrettingen på de statlige institusjonsplassene er med på å påvirke hvordan plassene utnyttes, eventuelt på den måten at private institusjoner brukes enten fordi det mangler plasser eller fordi plassene ikke er riktig innrettet. I så fall trengs en nærmere tilpasning mellom behov og tilbud, sett i forhold til hva slags profil man ønsker at de statlige barnevernsinstitusjonene skal ha.

Betydningen av hvordan kvaliteten på institusjonene oppleves

De fagteamansatte ble bedt om å forholde seg til en påstand om at de statlige institusjonene i deres opptaksområde ikke jobber metodisk godt nok (figur 5.11). Svaralternativene var «helt uenig», «delvis uenig», «delvis enig» og «helt enig». Mellom 70 og 80 prosent av de som svarte på spørreskjemaet, sa seg delvis eller helt enige i utsagnet, og fra region Sør og Nord sa 40 prosent seg helt enige.

Dette var et generelt spørsmål, men resultatene indikerer samtidig at fagteamansatte kan oppleve at det er godt rom for kvalitetsutvikling i de statlige institusjonene. I kapittel 6 kommer vi nærmere tilbake til svar på de mer konkrete spørsmålene om kvalitet som også ble stilt.

Instruksen til de fagteamansatte gjør klart at statlige institusjonstiltak skal prioriteres framfor private. Men i den grad fagteamansatte føler at de har noe spillerom, vil en opplevelse av dårligere kvalitet eller mindre hensiktsmessig innretting på statlige institusjoner kunne føre til at disse velges bort, og dermed lavere kapasitetsutnyttelse. Casestudien indikerer at det i hvert fall i noen av sakene var et ønske fra den kommunale barneverntjenesten om å velge private tilbud, og at dette ønsket også kunne bli støttet av den aktuelle fagteamansatte ut fra en helhetsvurdering av barnets eller ungdommens behov.

Knapt seks av ti av de fagteamansatte som besvarte spørreskjemaet, sa seg helt eller delvis enig den sentrale føringen om redusert bruk av særlig kommersielle institusjoner. Her var det imidlertid til dels store, regionale variasjoner, der særlig fagteamansatte fra region Sør, men også de fra region Nord, uttrykte større grad av uenighet i utsagnet enn de andre. Dette bør ses i sammenheng med at en større andel av de fagteamansatte nettopp fra disse regionene sa seg helt eller delvis enige i at de statlige institusjonene ikke jobber metodisk godt nok.

I tillegg kommer for eksempel hensyn til geografisk nærhet, som også skal prioriteres om mulig, med mindre spesielle hensyn tilsier noe annet.

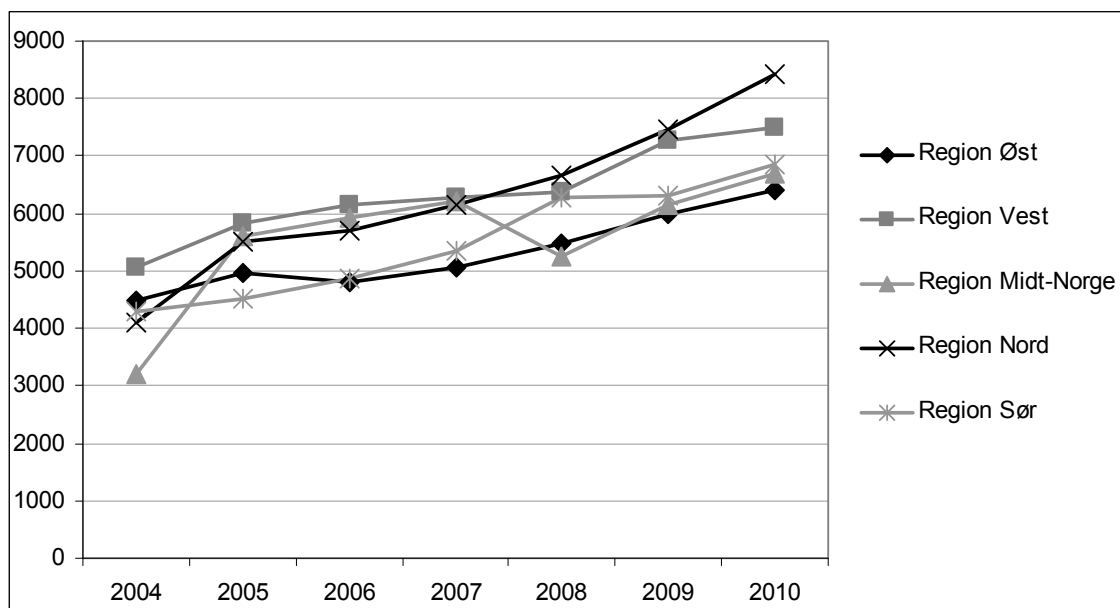
Oppsummering

Bedre kapasitetsutnyttelse i de statlige barnevernsinstitusjonene krever med andre ord at flere forhold som til dels kan være motstridende, virker i samme retning. De er også i ulik grad vanskelige å gjøre mye med.

- At det er tilstrekkelig kontroll over omfanget akutt plasseringer av barn og unge fra hjemmet og over utilsiktede flyttinger fra andre institusjoner, fosterhjem og beredskapshjem
- At reduksjoner i oppholdsdager skjer på måter som faktisk frigjør kapasitet
- At det skjer en passe form for differensiering, som ikke fører til at plasser blir stående ubenyttet fordi ingen av de aktuelle barna eller ungdommene passer med inntakskriteriene
- At kvaliteten på tilbudet oppleves som god nok

5.6 Store variasjoner i utgifter per oppholdsdag

Som det også framgår av departementets oppdragsbeskrivelse, har det over år vært store variasjoner de statlige institusjonene i mellom, men også mellom de private og de statlige institusjonene. Tall fra StatRes er her benyttet for å vise utviklingen over tid fra 2004 til 2010²⁶. Først vises utviklingen i utgifter per oppholdsdag i barnevernsinstitusjoner fordelt på region (figur 5.13). Som det framgår, har utgiftene økt jevnt fra 2004.



Figur 5.13: Utvikling i utgifter per oppholdsdag i barneverninstitusjonene. Regionsvis, absolutte tall i tusen kroner.

Den eneste regionen som ikke viser en jevn utvikling, er region *Midt-Norge*, men dette kan godt ha sammenheng med at Trondheim ble med i regionen fra 2008. Den største økningen hadde skjedd i region *Nord*, som lå nest sist i 2004 og øverst i 2010, og samtidig hadde færrest institusjoner, størst nedgang i rater per barn mellom 0 og 19 år og størst nedgang i oppholdsdager.

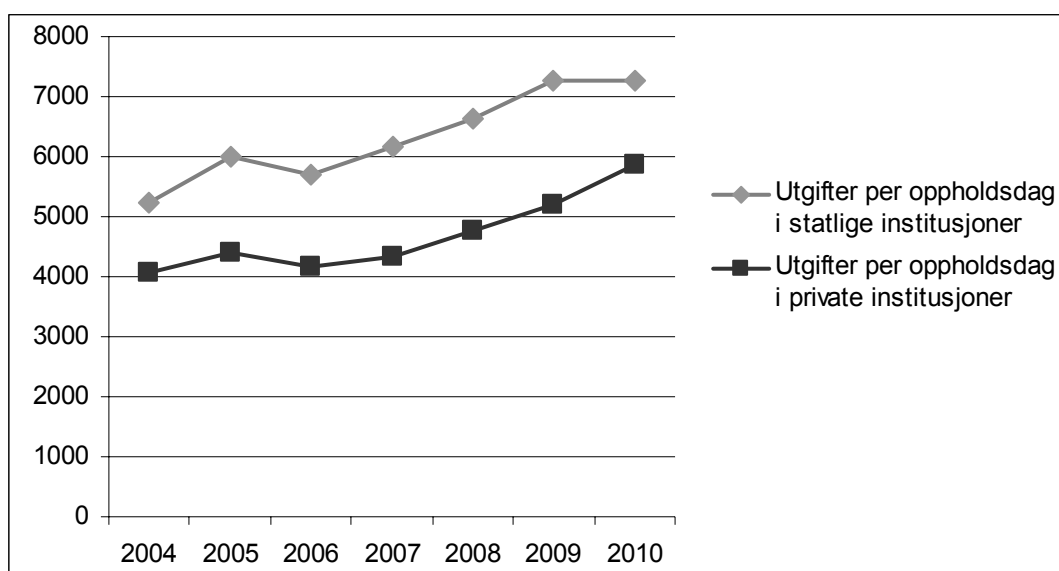
I 2004 varierte utgiftene per oppholdsdag mellom 3.202 og 5.048 kroner, hvilket innebærer en forskjell på ca. 58 prosent. I 2010 varierte utgiftene per oppholdsdag mellom 6.419 og 8.419 per oppholdsdag, en forskjell på ca. 31 prosent. Forskjellene *mellom* regionene hadde følgelig blitt mindre, men samtidig hadde de laveste utgiftene per oppholdsdag blitt for-

²⁶ http://www.ssb.no/emner/03/03/bave_statres/

doblet, mens de høyeste utgiftene per oppholdsdag hadde økt med 67 prosent.

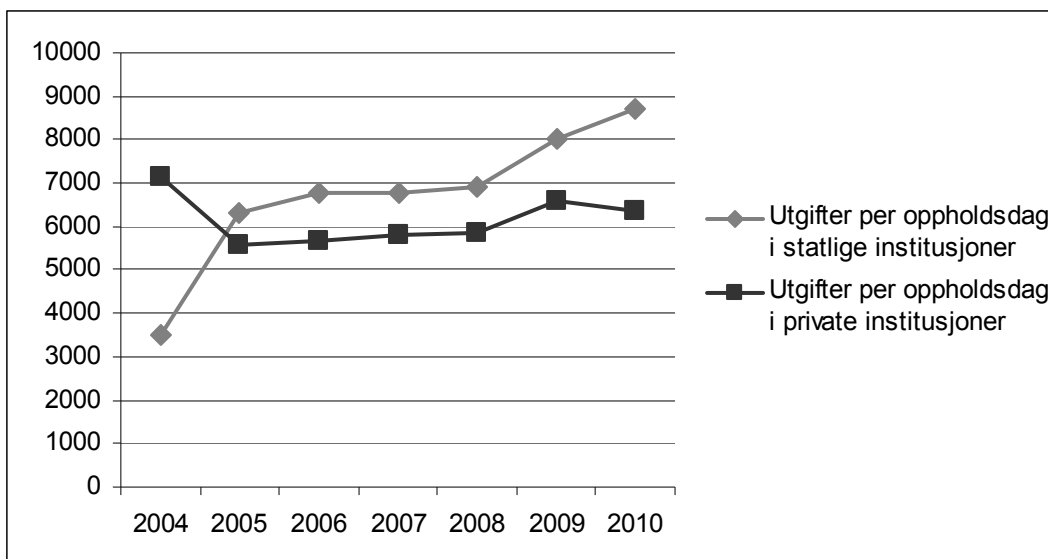
Det at utgiftene per oppholdsdag har økt så vidt kraftig, innebærer sannsynligvis også at man ikke automatisk oppnår store innsparinger gjennom å redusere antallet oppholdsdager.

Det er også forskjeller mellom regionene når det gjelder utgifter per oppholdsdag i statlige og private institusjoner. Her viser vi utviklingen regionsvis: region Øst, Vest, Midt-Norge, Nord og Sør (figur 5.14-5.18). Vi må imidlertid understreke at tallene fra StatRes er gjennomsnittstall, slik at det ikke er mulig å fange opp variasjonene vi må anta finnes mellom statlige så vel som private institusjoner. Disse tallene skiller heller ikke mellom ideelle og kommersielle private institusjoner.



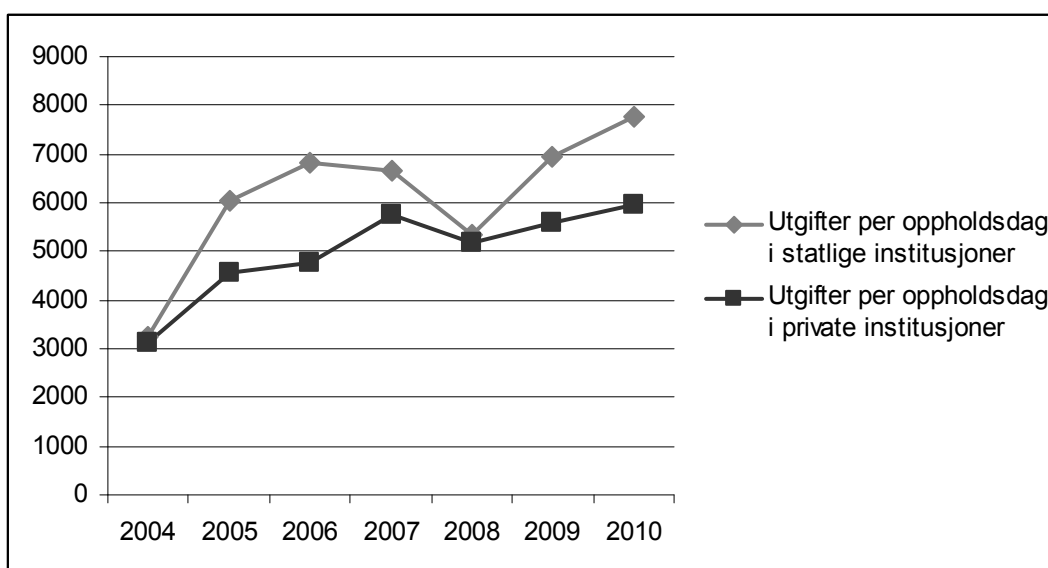
Figur 5.14: Utviklingen i utgifter per oppholdsdag 2004–2010 for statlige og private institusjoner, region Øst. Absolutte tall i tusen kroner.

Av figuren framgår det at utgiftene per oppholdsdag hele tiden har vært høyere i de statlige enn i de private institusjonene i region Øst. Utgiftene per oppholdsdag i de statlige institusjonene hadde økt fra 5.222 kroner til 7.283 kroner, en økning på 39 prosent. Utgiftene per oppholdsdag i de private institusjonene hadde økt fra 4.078 til 5.852 kroner, en økning på 44 prosent.



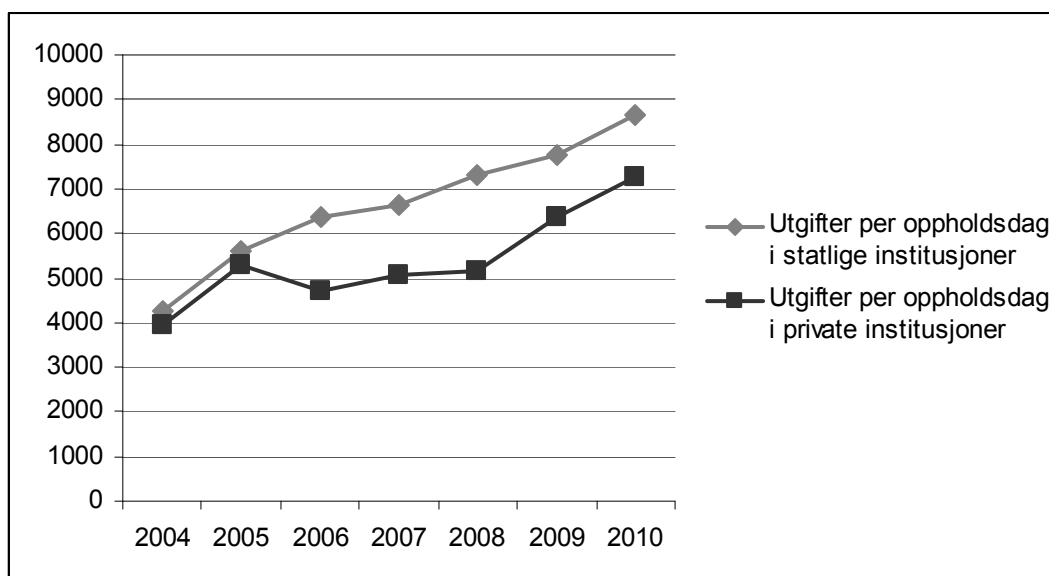
Figur 5.15: Utviklingen i utgifter per oppholdsdag 2004–2010 for statlige og private institusjoner, region Vest. Absolutte tall i tusen kroner.

Hvis vi ser bort fra 2004, som virker ulogisk, ser vi av denne figuren at utgiftene per oppholdsdag også i region Vest hele tiden har vært høyere i statlige enn i private institusjoner. Forskjellen var imidlertid mindre enn i region Øst til og med 2008, og økte så. I 2005 var utgiftene per oppholdsdag i de statlige institusjonene 6.297 kroner, og hadde økt til 8.718 kroner, en økning på 38 prosent. Utgiftene per oppholdsdag i de private institusjonene gikk litt ned fra 2009 til 2010. Økningen fra 5.572 kroner per oppholdsdag i 2005 til 6.356 kroner i 2010 utgjør ikke mer enn 14 prosent.



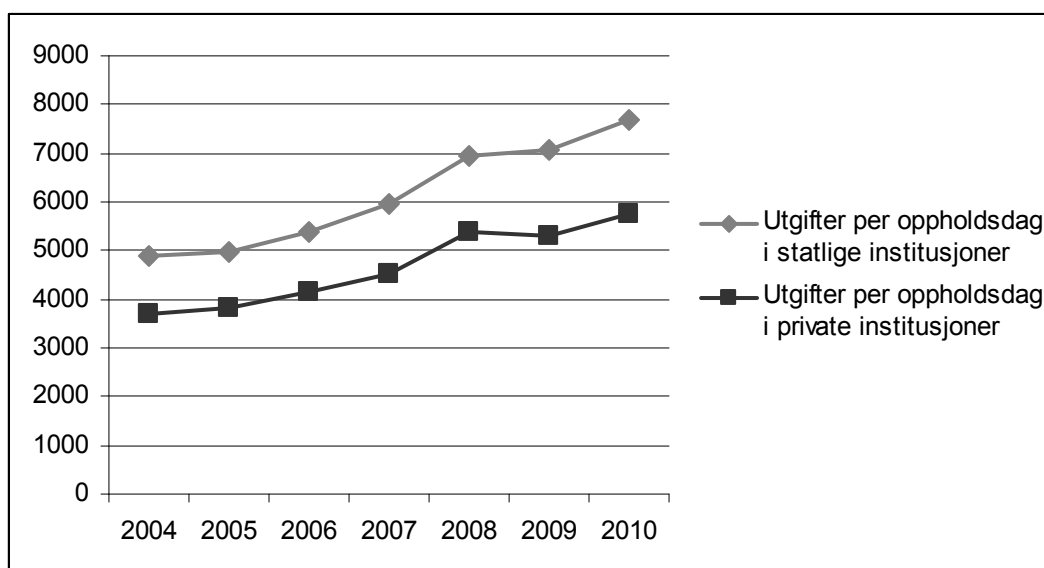
Figur 5.16: Utviklingen i utgifter per oppholdsdag 2004–2010 for statlige og private institusjoner, region Midt-Norge. Absolutte tall i tusen kroner.

Utviklingen i region Midt-Norge skiller seg fra utviklingen i de andre regionene, og det framgår ikke av tabellene i StatRes om Trondheim er inkludert også før 2008. Men med et par unntak, er det samme tendens i denne regionen til at utgiftene per oppholdsdag i de statlige institusjonene har vært høyere enn utgiftene per oppholdsdag i de private institusjonene.



Figur 5.17: Utviklingen i utgifter per oppholdsdag 2004–2010 for statlige og private institusjoner, region Nord. Absolutte tall i tusen kroner.

Det framgår av denne figuren at forskjellene i utgifter per oppholdsdag mellom private og statlige institusjoner var minimale i 2004 og 2005 i region Nord, men at de deretter har fulgt samme mønster som de andre regionene. Utgiftene per oppholdsdag i statlige institusjoner var 4.258, i 2010 var den 8.644. Dette tilsvarer en økning på 103 prosent, og er den kraftigste økningen blant regionene. Utgiftene per oppholdsdag i private institusjoner var 3.952 kroner i 2004 og 7.265 kroner i 2010, en økning på 84 prosent. Med andre ord økte også utgiftene per oppholdsdag i private institusjoner i region Nord kraftig i løpet av disse årene, men ikke fullt så kraftig som utgiftene i de statlige institusjonene.



Figur 5.18: Utviklingen i utgifter per oppholdsdag 2004–2010 for statlige og private institusjoner, region Sør. Absolutte tall i tusen kroner.

Av figur 5.18 framgår det igjen at utgiftene per oppholdsdag i de statlige institusjonene i region Sør hele tiden har vært høyere enn i de private. Imidlertid har utviklingen vært mer parallell, og forskjellen i utgifter har vært mindre i denne regionen enn i de andre. Utgiftene per oppholdsdag i statlige institusjoner økte fra 4.891 kroner i 2004 til 7.675 kroner i 2010, en økning på 55 prosent. I de private institusjonene økte utgiftene fra 3.698 kroner til 5.739 kroner, også en økning på 55 prosent.

I tabell 5.3 viser vi så den prosentvise *forskjellen* mellom utgifter per oppholdsdag i statlige og private institusjoner fordelt på regioner.

Tabell 5.3: Prosentvis forskjell mellom utgifter per oppholdsdag i statlige og private institusjoner 2004–2010, regionsvis.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Region Øst	28	37	37	32	18	18	24
Region Vest	-	13	19	17	18	21	38
Region Midt-Norge	4	33	43	16	3	25	30
Region Nord	8	6	34	30	42	22	19
Region Sør	32	31	30	32	29	33	34

Det mest interessante med denne tabellen er egentlig de store *variasjonene* i differansene mellom utgiftene per oppholdsdag i statlige og private institusjoner i løpet av disse årene, mellom og dels innen regionene. Tallene gir

imidlertid ikke noe grunnlag for å forklare *hvorfor* forskjellene er slik. Sannsynligvis er årsakene både sammensatte og lokalt betinget, og avhenger sannsynligvis også av størrelsen og bemanningen på de enkelte institusjonene.

De siste resultatene fra StatRes som presenteres i denne delen av kapitlet, er en oversikt over lønnskostnader i prosent av driftsutgifter fordelt på eierskap av institusjonene. StatRes skiller her mellom ideelle og andre private institusjoner, hvilket må bety kommersielle²⁷. Her finnes det tall for 2007, 2008 og 2009. For det første var det hele veien slik at de offentlige institusjonene hadde *høyest* lønnskostnader i prosent av driftsutgiftene. De ideelle lå i midten, og de kommersielle lavest. Disse forskjellene *kan* være et bidrag til å forklare hvorfor utgiftene per oppholdsdag konsistent er høyere for de statlige institusjonene. I tabell 5.4 vises fordelingene mellom regionene i 2009 som et eksempel.

Tabell 5.4: Lønnskostnader i prosent av driftsutgiftene etter eierskap, 2009. Fordelt på regionene. Prosent

	Region Øst	Region Vest	Region Midt-Norge	Region Nord	Region Sør
Statlige institusjoner	79	82	81,1	71,2	79,1
Ideelle institusjoner	73,3	75	71,7	73,8	68,8
Kommersielle institusjoner	62,3	67,4	63,6	68,3	61,5

Av tabellen framgår det for det første at region Nord skiller seg ut fra de andre ved at de ideelle institusjonene brukte en høyere andel av driftskostnadene til lønn enn de statlige. Det var ikke tilfelle i 2007 og 2008. Videre framgår det at de statlige institusjonene i region Nord brukte en vesentlig lavere andel av driftsutgiftene til lønn enn de andre regionene. Her lå regionen også høyere de to foregående årene. De statlige institusjonene i de andre regionene brukte imidlertid veldig like andeler av driftsutgiftene til lønnskostnader, og svingte rundt ca. fire femtedeler.

De ideelle institusjonene varierte noe mer mellom regionene, mellom knapt 70 og 75 prosent. De kommersielle institusjonene varierte enda litt mer mellom regionene, men på et lavere nivå, mellom 61,5 og 68,3 prosent.

²⁷ http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/Default_FR.asp?PXSid=0&nvl=true&PLanguage=0&tilside=selectvarval/define.asp&Tabellid=07065

Forskjellen mellom de ulike institusjonstypene varierte også *innen* regionene. Forskjellen var minst i region Nord, ikke på mer enn 5,5 prosent. Året før var den på nesten ni prosent, men fortsatt lavere enn i de andre regionene. Forskjellen var størst i region Midt-Norge, på 18,4 prosent, men de andre tre regionene lå ikke langt etter. I region Sør var forskjellen på 17,4 prosent, i region Øst var forskjellen 16,7 prosent og i region Vest var den 14,6 prosent (tabell ikke vist).

Tallene som er presentert i denne delen av kapitlet, gir, som nevnt over, ikke grunnlag for å analysere årsaker til ulikhetene i utgifter per oppholdsdag som er observert over år, ei heller årsaken til de regionale forskjellene som også kan observeres. Det pågår for tiden et arbeid i samarbeid med Statistisk sentralbyrå som ser nærmere på måten utgiftene per oppholdsdag beregnes på, blant annet begrunnet med de forskjellene som er observert over tid²⁸. Resultatene foreligger ikke ennå.

5.7 «Snapshots» fra regionene

I denne delen av kapitlet oppsummeres de viktigste regionale variasjonene som framgår av resultatene som er presentert i de tidligere delene. Områder der det *ikke* var spesielle variasjoner omtales ikke her, men framgår av presentasjonene ellers i kapitlet.

Det mest slående ved svarene fra de fagteamansatte fra *region Øst* som besvarte spørreskjemaet, var at en veldig høy andel sa seg enig når det gjaldt å mangle institusjonsplasser. Det var videre en noe større andel som var helt og delvis *uenig* i utsagnet om å være sterkt bundet av instruks fra overordnet myndighet når det gjelder valg av institusjonsplass. Samtidig svarte en noe større andel at de «av og til» var uenige når kommunene ønsker institusjonsplassering.

Blant de fagteamansatte fra *region Vest* som besvarte spørreskjemaet, sa noe flere seg delvis enige i utsagnet om at de opplever et sterkt press fra Bufdir og regionen om å ta økonomiske hensyn i valg av tiltak. Videre var de i noe større grad «av og til» uenige når kommunen ønsker institusjonsplass.

²⁸ Opplysninger fra Haakon Seeberg, Organisasjonen for private barneverninstitusjoner (OPB).

Noe flere sa seg *uenige* i at den sentrale innkjøpsordningen er effektiv, mens noe flere også sa seg helt eller delvis *uenige* i at innkjøpsordningen er for sentralisert. En noe lavere andel sa seg helt eller delvis enig i at det er for få plasser, og en litt høyere andel sa seg helt eller delvis enige i at det ikke går an å forutsi behovet for akutt plasser.

De fagteamansatte fra *region Midt-Norge* var de eneste som skilte seg ut fra totalen når det gjelder synet på det metodiske arbeidet i institusjonene. Noe flere fra denne regionen sa seg helt enige i at institusjonene ikke jobber metodisk godt nok. Ellers sa noe flere fra denne regionen seg delvis enige når det gjelder å oppleve et sterkt press fra Bufdir og regionen om å ta økonomiske hensyn i valg av tiltak, og en større andel herfra var sjelden uenig når kommunene ønsker institusjonsplassering. En litt lavere andel sa seg dessuten enig i at det ikke går an å forutsi behovet for akutt plasseringer.

De fagteamansatte fra *region Nord* som besvarte spørreskjemaet, svarte oftere enn de andre annerledes enn totalen. Som nevnt flere ganger, kan dette godt skyldes at det totale antallet respondenter var bare 19, hvilket betyr at én person svarer for omtrent fem prosent av totalen, samtidig som svarprosenten herfra var så vidt over 50. Størst andel av informantene fra denne regionen var helt enig i utsagnet om at de opplever et sterkt press fra Bufdir og regionen om å ta økonomiske hensyn i valg av tiltak, og når det gjelder å være sterkt bundet av instruks fra overordnet myndighet når det gjelder valg av institusjonsplass. Størst andel var også helt *uenige* i utsagnet om å oppleve stort rom for skjønnsanvendelse i valg av institusjonsplasser i enkeltsaker. Videre var uenigheten større når det gjelder å mene at den sentrale innkjøpsordningen er effektiv, og relativt flere var helt eller delvis enige i at innkjøpsordningen er for sentralisert. Dessuten var nesten samtlige respondenter fra denne regionen enige i at plassene ikke er differensierte nok. En lavere andel var også enig i de sentrale føringene om å begrense bruken av institusjon.

Det mest slående med svarene fra de fagteamansatte i *region Sør* som besvarte spørreskjemaet, var at en klart mindre andel sa seg enige i den sentrale føringen om redusert bruk av særlig private, kommersielle institusjoner. Ellers svarte en noe større andel av de fagteamansatte herfra «sjelden» på spørsmålet om hvor ofte de er uenige når kommunene ønsker

institusjonsplassering, mens en noe større andel sa seg helt enige i at innkjøpsordningen skaper ekstra problemer for de fagteamansatte.

5.8 Avsluttende diskusjon

5.8.1 ØKONOMIENS BETYDNING FOR VALG AV INSTITUSJON SOM TILTAK

Barnevernet bruker det offentliges midler, og det er selvsagt gode grunner til å prioritere nøye hvordan disse forvaltes. Samtidig er det, som alltid når offentlige midler skal prioriteres, også grunn til å problematisere om økonomiske hensyn går på bekostning av hensynet til kvaliteten og treffsikkerheten på tjenestetilbudet. Denne diskusjonen er vel kjent fra stadig tilbakevendende diskusjoner om politiske prioriteringer i kommunene. Det kan også argumenteres for at hensynet til barn og unge i barnevernet er ekstra viktig fordi de allerede er i en sårbar og marginalisert posisjon. Dokumentanalysen etterlot imidlertid et klart inntrykk av at økonomiske hensyn har fått stadig større betydning siden forvaltningsreformen ble iverksatt, og at betydningen har økt i etterkant av «Diagnose økonomi og styringssystem» (Bufdir, 2009). Dette har etter vårt syn ført til at økonomiske hensyn kan gå på bekostning av de faglige hensynene, selv om også faglige hensyn løftes fram.

De fagteamansatte som besvarte spørreskjemaet, ga på ulike måter uttrykk for et press på å ta økonomiske hensyn både i sin alminnelighet og i valg av tiltak. Rundt 80 prosent sa seg helt eller delvis enige i at de opplever et sterkt press fra Bufdir og regionen om å ta økonomiske hensyn i valg av tiltak, og de regionale variasjonene dreide seg her om i hvor stor grad informantene var helt eller delvis enige i påstanden. Omtrent like mange sa seg helt eller delvis enige i at de opplever å være sterkt bundet av instruksjoner fra overordnet myndighet når det gjelder valg av institusjonsplass. Også her dreide de regionale variasjonene seg om i hvor stor grad informantene sa seg helt eller delvis enige i påstanden. Dessuten var det høyt samsvar mellom de fagteamansattes valg av svarkategori på disse spørsmålene. Det er verdt å merke seg at uttrykket «sterkt press» ble brukt i begge påstander.

Resultatene fra casestudien viser at fagteamansatte også kan oppleve økonomisk press i enkeltsaker. Samtidig kom det her fram at økonomiske

hensyn veves sammen med administrative hensyn og prosedyrehensyn, og i noen av sakene ble det påpekt at slike hensyn får for stor betydning.

Dokumentanalysen fikk tydelig fram at mye av kritikken mot institusjonsbruken har vært rettet mot de private institusjonene, både når det gjelder kostnader og kompetanse. De årlige tildelingsbrevene fra BLD til Bufdir gjenspeiler en målsetting om å redusere bruken av særlig kommersielle institusjoner, selv om private institusjoner hele tiden oppfattes som et viktig supplement til de offentlige.

Det kan være vanskelig å forstå at redusert bruk av private institusjoner nødvendigvis vil føre til reduserte kostnader, tatt i betraktning at både ideelle og kommersielle institusjoner har hatt lavere gjennomsnittlige utgifter per oppholdsdag enn de statlige i alle årene siden 2004²⁹. En del av forklaringen er sannsynligvis at det er store variasjoner i utgifter per oppholdsdag som skjules av gjennomsnittstallene, men da burde man se nærmere på akkurat disse.

Det kan imidlertid tenkes at et ledd i kvalitetsutviklingen av både statlige og private institusjoner er å ta høyde for at noen vil være vesentlig *mer* kostnadskrevende enn andre på grunn av behovene til de barna og ungdommene de tar i mot. Som gjennomgangen av utviklingen i oppholdsutgifter viste, har det vært en jevn økning fra år til år som både kan skyldes den alminnelige lønnsutviklingen og økte kompetansekrav til de som skal arbeide i institusjonene. Mer differensiering og spesialisering av institusjonstilbudet kan stille høyere krav til organisering og bemanning, som igjen koster mer.

5.8.2 FAGTEAMENES VANSKELIGE POSISJON SOM REGIONENES «BAKKEBYRÅKRATER»

Strukturelt er fagteamene i en vanskelig posisjon som forvaltere av Bufdirs føringer om institusjonsbruk fordi det er kommunene som har beslutningsansvaret når det gjelder å søke om institusjonsplass. Videre er det fagteamene

²⁹ I følge Statistisk sentralbyrå må forskjeller i driftsutgifter per oppholdsdag tolkes med forsiktighet fordi a) utgiftene per oppholdsdag ikke er korrigert for ulikheter når det gjelder hjemmelsgrunnlaget for plasseringen, og b) enkelte forskjeller i føring av regnskaper mellom private og offentlige institusjoner påvirker tallene noe.

som er tette på de vanskelige og belastende enkeltsaker, og ut fra profesjonelle og etiske hensyn kan oppleve at det må finnes gode løsninger selv om disse går på tvers av eksisterende, økonomiske føringer. Også i den sammenheng var det interessant at så mange fagteamansatte både var enige i føringene om redusert institusjonsbruk og samtidig opplevde et økonomisk press i enkeltsaker, og at løsningen i enkeltsaker likevel kunne gå på tvers av rent økonomiske hensyn.

Fagteamene har beslutningsmyndighet når det gjelder å tilby institusjonsplass, når beslutningen om institusjonsplassering først er tatt av kommunen eller fylkesnemnda, eller en ungdom selv ønsker dette. Samtidig har fagteamene sine retningslinjer å følge når det gjelder hvordan disse plassene skal velges ut. Som casestudien viste, kan dette av og til skape problemer hvis enten fagteamene selv eller kommunen mener at en tilgjengelig, statlig plass eller en billigere, privat plass, ikke er det riktige. Spørsmålet er hva som er den riktige balansen mellom fagteamenes handlefrihet og sentrale pålegg, noe som er et klassisk dilemma for virksomheter med bakkebyråkrater. Mye av fagdiskusjonene de senere årene har også dreid seg om tendenser i moderne velferdssamfunn til å innskrenke adgangen til å bruke profesjonelt skjønn til fordel for økt rutinisering, begrunnet med større grad av forutsigbarhet, men i enda større grad med behovet for å ha kontroll med økonomien (for eksempel Munro, 2011).

6 Kvaliteten på institusjonstilbudet

6.1 Innledning

I dette kapitlet undersøkes kvalitet i barnevernsinstitusjonene. Kvalitet kan operasjonaliseres på mange måter, men utgangspunktet for denne evalueringen er hvordan det statlige barnevernet forstår kvalitet, og hva som har vært gjort for å sikre god kvalitet i barnevernsinstitusjonene etter at forvaltningsreformen ble iverksatt. Dette innebærer å se på utviklingen på noen sentrale områder, som omhandler både innholdet i og rammene rundt institusjonstilbudet. Denne diskusjonen berører ikke prioriteringen mellom økonomiske og faglige hensyn, som har vært problematisert tidligere i denne rapporten, men forutsetninger for at det faglige innholdet skal være godt nok.

Med «innholdet» i institusjonstilbudet tenker vi på hvordan det har vært argumentert rundt kvalitet, likeverdighet, differensiering, brukermedvirkning og rettssikkerhet. Hva har man over tid lagt i kvalitetsbegrepet knyttet til institusjonstilbudet til barn og unge i institusjon? Likeverdighet, differensiering i tilbudet, samt brukermedvirkning og rettssikkerhet, er viktige aspekter ved innholdet i institusjonstilbudet. Flere av disse inngår i de overordnede målsettingene med reformen og bør sees i sammenheng. Dokumentstudien og gjennomgangen av en del forskningslitteratur, som presenteres først i dette kapitlet, gjennomgår disse ulike aspektene systematisk.

Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten har formulert en definisjon av kvalitet som kan tilpasses til barnevernet, og som henvises til fra både av BLD og Bufdir³⁰. Definisjonen inneholder følgende elementer:

³⁰ Foredrag ved ekspedisjonssjef Oddbjørn Hauge, BLD, på Evalueringskonferansen på Gardermoen, 2.9.2011 og foredrag ved direktør Mari Trommald, Bufdir, på fosterhjemskonferansen i Tromsø 7.9.2011. Se også Bufdirs ppointpresentasjon av kvalitetsprogrammet «19-5-1». Se http://www.helsedirektoratet.no/publikasjoner/veiledere/nasjonal_strategi_for_kvalitetsforbedring_i_sosial_og_helsetjenesten_og_bedre_skal_det_bli___2005_2015__2913).

- Tiltak skal være virkningsfulle
- De skal være trygge og sikre (og ikke skade)
- De skal involvere brukerne og gi dem innflytelse
- De skal være samordnet og preget av kontinuitet
- De skal utnytte ressursene på en god måte
- De skal være tilgjengelige og rettferdig fordelt

Denne tilnæringsmåten til forståelsen av kvalitet er nyttig nettopp fordi den ivaretar at flere elementer er nødvendige og må virke sammen for å få til kvalitativt gode tilbud. Så kan heller de ulike elementene vektlegges på ulike måter i ulike kontekster, og også operasjonaliseres på ulike måter ut fra hva man ønsker å fokusere på. Slik operasjonalisering er også helt nødvendig. I dette kapitlet berøres flere av elementene som bør være til stede ut fra definisjonen over. Kapitlet starter med en analyse av hvordan det statlige barnevernet forstår kvalitet i institusjonene, der ytterligere resultater fra dokumentanalysen presenteres. Igjen gis resultatene fra denne analysen stor plass. Det er gjort mye viktig og nødvendig arbeid i forhold til kvaliteten i barnevernsinstitusjonene etter at forvaltningsreformen trådte i kraft, og for evalueringen er det nyttig å diskutere utviklingen på sentrale områder litt mer i detalj. I tur og orden følger her diskusjoner av kvalitetsforskriften, Bufdirs eget kvalitetsarbeid, likeverdighet, differensiering, brukervedvirkning og tilsyn. Strukturen på denne analysen styrer så presentasjonen av resultater fra surveystudien og casestudien i resten av kapitlet.

Generelt oppfattes brukervedvirkning for både barn og foreldre som et viktig kvalitetskriterium for barnevernets virksomhet, og en viktig diskusjon er hvordan man kan prioritere i situasjoner der det er motsetninger mellom foreldrenes og barnas synspunkter på tiltak som iverksettes. Det er imidlertid ikke en del av denne evalueringens mandat å undersøke foreldrenes syn på brukervedvirkning i forbindelse med institusjonstilbudet. Det empiriske arbeidet har vært begrenset til brukervedvirkning for barn og unge i institusjonene, sett fra institusjonslederens og fagteamansattes perspektiv. Det er også deres vurderinger som presenteres i dette kapitlet.

Det lå utenfor denne evalueringens mandat å involvere barn og unge direkte, så her er det innhentet en del litteratur som grunnlag for en diskusjon av kvaliteten på institusjonstilbudet fra barn og unges ståsted. Noen resultater herfra diskuteres i kapittel 8, inklusive om brukermedvirkning. Resultatene fra Rambølls (2011) brukerundersøkelse av barn og unge i statlige barnevernstiltak om oppfølgingen av skolegang i institusjonene, er imidlertid tatt inn i dette kapitlet.

Når det gjelder spørsmålet om kvaliteten på institusjonstilbudet, blir det spesielt viktig å se på regionale variasjoner ettersom dette er direkte relatert til den overordnede målsettingen med evalueringen. På slutten av kapitlet presenteres igjen noen «snapshots» fra regionene, basert på de forskjellige innfallsvinklene til forståelse av kvalitet som diskuteres underveis.

6.2 Hvordan det statlige barnevernet forstår kvalitet i institusjonene

Dokumentanalysen understreker at det statlige barnevernet hele veien har vært opptatt av å forbedre innholdet i institusjonstilbudet. I perioden før innføringen av forvaltningsreformen ble det særlig fokuserte på svakheter ved tilbudet, særlig i de private institusjonene. Noe av det første som skjedde i forbindelse med innføringen av reformen i 2004, var at det ble utarbeidet en kvalitetsforskrift og en godkjenningforskrift. Disse, med senere revisjoner, gir et godt innblikk i hvilke krav som stilles, og som dermed kan si noe om hva som vurderes som god eller tilstrekkelig kvalitet på institusjonstilbudet sett fra myndighetenes side.

6.2.1 KVALITETSFORSKRIFTEN

Kvalitetsforskriften ble revidert gjennom ny forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner i 2008. Forskriften stiller for det første krav til den *faglige tilnærmingen* ved institusjonen. Den enkelte institusjonen skal ha en skriftlig plan for sin virksomhet (§1), den skal ha en definert målgruppe og en formulert målsetting for sin faglige virksomhet. De faglige metodene skal være faglig og etisk forsvarlige, de skal være tilpasset institusjonens målgruppe og målsetting og være forankret i allment anerkjent fagteori (jf. § 2).

Forskriften presiserer dessuten *materielle krav*, som blant annet forutsetter tilstrekkelige fellesarealer, lokaler til fritidsaktiviteter og til samvær med familier, til utearealer, tilstrekkelig leke- og fritidsmateriell og det stilles krav til vedlikehold og hygienisk standard (jf. § 3). Det stilles videre krav til institusjonens lokalisering blant annet i forhold til skole-, fritids- og arbeidsmuligheter og lokalisering i forhold til offentlig kommunikasjon (jf. § 4). I tillegg stiller den krav til bemanning og til de ansattes kompetanse og arbeidstid (jf. § 5). Det stilles også krav til oppbevaring av private eiendeler (§ 6), medisinsk tilsyn og behandling (§ 7), oppbevaring og behandling av personopplysninger (§ 8) og ikke minst krav til medvirkning fra barn og unge som bor på institusjonen (§ 9). Gjennom *internkontroll* skal institusjonen sikre at kvalitetskravene er oppfylt og at institusjonene holder en forsvarlig standard (jf. forskriftens kapittel 2).

Disse kravene fastsetter standarder for hva et institusjonstilbud bør være. Samtidig vil de for eksempel ikke sikre barn og unge mot flyttinger på grunn av at institusjonen blir nedlagt, fordi den ikke fyller kravene, eller fordi institusjonen ikke når opp i anbudskonkurranser.

6.2.3 HVORDAN SIKRE ET LIKEVERDIG TILBUD OVER TID?

Å sikre et likeverdig tilbud er et begrep som går igjen i dokumentene på hele 2000-tallet. Som regel presiseres det imidlertid ikke hva «et likeverdig tilbud» innebærer. I innspillet til Bufdirs årsrapport for 2006 får en imidlertid innblikk i hva som legges i begrepet. Her heter det at:

Med et likeverdig tilbud for barn, ungdom og familier som trenger bistand fra barnevernet, forstås like forutsetninger for å få et tilbud tilpasset den enkeltes behov. Det forutsetter samme variasjon og bredde i tiltaksapparatet i regioner, kvalitet i alle ledd og en fleksibilitet i organisering av tiltak og utforming av arbeidsmåter som tar hensyn til variasjoner når det gjelder befolkningstetthet, avstander og til dels vanskelige kommunikasjonsforhold. (FTUs bidrag til Årsrapport 2006 s. 1).

Dette innspillet viser at et likeverdig tilbud ikke nødvendigvis handler om at tilbudet skal være identisk alle steder, men at regionene skal ha like forutsetninger for å kunne gi et tilpasset tilbud, samtidig som at systemet må

ha tilstrekkelig fleksibilitet til å kunne tilpasses lokale forhold. Tilsvarende forståelser følger av definisjonen i Bufetats utkast til fagplan 2010–2015. Her heter det at:

Et likeverdig tjenestetilbud innebærer ikke at de ulike tilbudene er like, men at brukere er sikret et faglig godt tilbud av riktig kvalitet uavhengig av hvilken region tilbudet befinner seg i. (jf. planens s.2)

Å sikre et likeverdig tilbud forutsetter oversikt over institusjonstilbudet. I løpet av 2006 arbeidet regionene med å utforme institusjonsplaner som skulle gi et samlet bilde av institusjonsbehovet og -tilbudet. Direktoratet har gjennomgått disse planene og sendt dem over til departementet. Planene skulle anses som første generasjons institusjonsplaner utformet etter en felles mal fra direktoratet. Institusjonsplaner ble deretter utformet hvert år til og med for året 2010. Dette viser hvordan det har vært arbeidet systematisk for å få oversikt over det regionale landskapet både når det gjelder behov for institusjonsplasser og hvilke plasser som allerede finnes. Samtidig viser dokumentene at det er utfordrende å skaffe seg en slik oversikt. Man arbeider med å forbedre registreringer blant annet gjennom ODA-systemet, men det fremgår at det er vanskelig å få til et tilstrekkelig godt registreringssystem. Dette arbeidet pågår fortsatt i Bufdir³¹.

En annen måte å sikre likeverdighet i tilbudet er å gjennomgå klagesaker. Av FTUs innspill til Bufetats årsrapport for 2006 fremgår det at Bufdir forutsetter at regionene følger opp klagesaker. Dette betyr at avgjørelser fattet av Klageorganet for offentlige anskaffelser (KOFA) inngår som en del av helhetsbildet for å sikre et likeverdig tilbud. Når regionene korrigerer sin praksis etter avgjørelser av klageorganet, blir praksis rundt tilbudet mer ensartet. Derfor fremheves det også i FTUs bidrag til Bufdirs årsrapport for 2006 at vedtakene er viktige i arbeidet med å sikre et likeverdig tilbud.

En tredje måte å sikre likeverdig tilbud på, er gjennom økonomiske og organisatoriske virkemidler. Av statsbudsjettet for 2005 fremgår det at et likeverdig tilbud skal sikres gjennom bruk av økonomiske rammer, av definerte krav til behandling og gjennom utvikling av en felles kultur

³¹ Opplysninger gitt i møte med oppdragsgiverne i desember 2010, i forbindelse med oppstarten av evalueringen

gjennom hele organisasjonen (jf. St.prp. nr. 1 2004–2005). I Statsbudsjettet for 2006 vises det også til arbeidet med organisering og utvikling av tiltak, kompetanseheving og kvalitetssikring som virkemidler for å sikre et likeverdig tilbud. Samtidig fremheves det at det er behov for bedre analyser av hvilke forhold som påvirker behovet for barnevernstjenester, og at forberedelser til gjennomføring av slike analyser er startet i 2004 og vil bli fulgt opp i 2005 (jf. St.prp. nr. 1 (2005–2006)).

Av FTUs innspill til årsrapport for 2006 fremgår det at man har arbeidet med å få til en mer enhetlig forståelse av regelverk og praksis om godkjenning av private og kommunale institusjoner og for kvalitetssikring av de statlige tiltakene, blant annet gjennom fagmøter med regionene hvor en målsetting har vært å synliggjøre områder hvor det har vært ulike vurderinger mellom regionene. Informasjonen fra slike møter blir brukt av direktoratet for å videreføre arbeidet med samordning av praksis og for å kunne bistå regionene med avklaringer knyttet til godkjennings- og kvalitetsvurderinger i regionene.

Rapporten som ble utarbeidet av arbeidsgruppen for kvalitet i barnevernsinstitusjoner (Bufdir, 2010), fremhever at arbeidet med å sikre et likeverdig tilbud med god kvalitet i tilbudet ved barneverninstitusjonene, er et løpende utviklingsarbeid. I denne sammenheng er det viktig å merke seg at direktoratet peker på sammenhengen mellom måten arbeidet organiseres i etaten, kvaliteten på det faglige tilbudet og betydningen dette har for brukerne. «*Hva Bufetat gjør og måten vi organiserer arbeidet på påvirker livskvaliteten mens barn er på institusjon og for barns mestringsevne og deltakelse i samfunnet.*» (Rapport fra barne- ungdoms- og familiedirektoratets arbeidsgruppe Bufdir 2010. Kvalitet i barneverninstitusjoner s. 2). Med andre ord må organiseringen og kvaliteten på tilbudets innhold sees i sammenheng.

6.2.3 DIFFERENSIERING AV INSTITUSJONSTILBUDET

Differensiering av institusjonstilbudet er en annen sentral målsetting ved forvaltningsreformen og inngår i målsettingene nedfelt i strategidokumentet som ble utformet i kjølvannet av innføringen av reformen. Av Ernst & Youngs evaluering av anbudsrundene i 2005, fremgår det at regionene valgte å inngå avtaler med flere forskjellige tilbydere nettopp under henvisning til å

sikre et differensiert tilbud. Forfatterne argumenterer også med at de avtalene som inngås bør legge grunnlag for et langsiktig samarbeid, og at dette i neste omgang vil kunne bidra til en forbedring i det totale tiltaksbildet både med hensyn til fag og økonomi. Gjennom et slikt samarbeid kan man utvikle spesifikke behandlingstilbud som ikke dekkes av det statlige tiltaksapparatet og dermed bidra til et mer differensiert tilbud av institusjoner i markedet (Ernst & Young 2006).

I Ernst & Youngs markedsanalyse knyttet til private barneverntjenester, fremhever forfatterne at målgruppeavgrensning kan fremme kvaliteten på tjenester som anskaffes og leveres. Mange institusjoner er godkjent for målgrupper som hører under ulike bestemmelser i barnevernloven. Dersom man innretter anskaffelsene mer mot spesifikke grupper vil det øke etatens mulighet til å sikre at kontrakt blir inngått med de leverandørene (institusjonene) som kan sikre den beste kvaliteten i forhold til den definerte målgruppen (jf. Ernst & Young 2008).

I Bufdirs rapport om kvalitet i barneverninstitusjoner fra 2010, er en sentral anbefaling å differensiere tilbudet slik at det blir en tydeligere inndeling av institusjoner med ulik målsetting og ulik funksjon. Koblingen til organiseringsspørsmål blir tydelig ved at anbefalingen forutsetter omstilling av store deler av institusjonstilbudet. Det anbefales også at man arbeider mer systematisk og målrettet og at arbeidet i større grad dokumenteres. Blant annet foreslås det innføring av kartleggingsrutiner, krav om dokumentasjon av systematikk knyttet til formulering av mål, tiltak og jevnlig evaluering av ungdommenes utvikling. I rapporten pekes det på at økt differensiering kan gjøre det vanskeligere å ivareta hensynet til at barn og unge får et institusjonstilbud i sitt nærmiljø. Dette viser at hensynene til kvalitet ikke nødvendigvis alltid trekker i samme retning. I slike situasjoner må en gjøre en avveining mellom ulike hensyn og prioritere det ene hensynet foran det andre. Andre forslag er å sikre at de ansatte har relevant kompetanse, og arbeidsgruppen foreslår også at det utarbeides en norm for grunnbemanning ved de ulike institusjonstypene. Den foreslår videre at det arbeides mer systematisk opp mot familiene til ungdommene og mer systematisk i retning av at ungdommen etter institusjonsoppholdet enten skal tilbakeføres til hjemmet, i ny omsorgsbasis eller skal over i en selvstendig tilværelse.

Arbeidsgruppen er videre tydelig på at barn under 12 år som hovedregel bør gis andre tilbud enn institusjon. Også i BLDs tildelingsbrev til Bufdir for 2011 fremgår det at departementet ønsker at antall barn under 12 år i institusjoner reduseres. Institusjon er altså et tilbud som primært skal rette seg mot ungdom.

I rapporten om kvalitet i barnevernsinstitusjoner gjøres det videre betraktninger om institusjonsoppholdets *varighet*. Dette er særlig interessant i lys av de økonomiske analysene som er nevnt tidligere, som tilsa at man burde forsøke å få ned oppholdstiden i noen av institusjonene. I argumentasjonen kobles også dette til en differensiering i tilbudet. Siden institusjonsopphold kan ha en potensiell negativ sosial smitteeffekt, bør særlig institusjonsopphold rettet mot unge med rus og/eller atferdsproblemer være planlagt kortvarige. Generelt fremheves det imidlertid at varigheten må sees i sammenheng med målsettingen med oppholdet i forhold til den enkelte ungdom og at varigheten dermed vil variere. Arbeidsgruppen foreslår imidlertid et sterkere fokus på oppfølging etter institusjonsoppholdet. Forslaget viser at kvalitet i arbeidet *under* institusjonsoppholdet må sees i sammenheng med kvalitet i oppfølgingen *etter* institusjonsoppholdet, noe som er i tråd med internasjonal forskning knyttet til ettervern som viser at kontinuitet i hjelpen som barn og unge får er svært viktig (jf. Bakketeig og Backe-Hansen, 2008).

Slik vi ser det tyder dokumentene på en økende, systematisert tilnærming i arbeidet mot et mer differensiert institusjonslandskap. Når økt differensiering foreslås oppnådd gjennom krav til rutiner, dokumentasjon og målbarhet, føyer disse virkemidlene seg samtidig inn i de forsterkede dokumentasjons- og rapporteringskravene som har fulgt innføringen av barnevernsreformen av 2004.

6.2.4 BRUKERMEDVIRKNING

Brukermedvirkning har vært tillagt stor vekt hele veien i den perioden som er gjenstand for analyse. Også her reiser spørsmålet seg om hva dokumentene reflekterer av forståelsen av medvirkningsbegrepet. Krav til brukermdevirkning er nedfelt i kvalitetsforskriften fra 2003 (§ 9). I merknad til denne bestemmelsen understrekes det at det er viktig å sikre beboerne «reell med-

virksomhet». Dette kan fortolkes slik at ungdommene skal gis mulighet til faktisk innflytelse på den beslutningen eller den sammenhengen hvor medvirkning er aktuelt. Muligheten til medvirkning bør sikres på en måte som er tilpasset institusjonens målgruppe. Faste beboermøter og jevnlig brukerundersøkelser nevnes som tiltak. Dette sier imidlertid noe om mulige arenaer for medvirkning og mulighet til å gi uttrykk for sitt syn, men ingenting om *hvordan* man kan sikre muligheter for medbestemmelse.

Av disponeringsbrevene til regionene for 2006, fremheves brukermedvirkning som viktig i forhold til målsettingen om å sikre et likeverdig tilbud (jf. disponeringsbrev for region Øst 2006). Dette kan fortolkes slik at hvis barn og unge får medvirke i noen institusjoner, men ikke i andre, er ikke tilbudet likeverdig. Brukermedvirkning er også viktig for å overholde Norges konvensjonsforpliktelser. I statsbudsjettet for 2006 fremheves det at å legge til rette for at barn i institusjon skal bli hørt er en viktig oppgave, med henvisning til FNs barnekonvensjon. Dessuten fremheves brukermedvirkning som viktig for å sikre at institusjonstilbudet er tilpasset barnas behov. Det fremgår at det er satt i gang et arbeid med en brukerundersøkelse blant barn i barneverninstitusjonene som skal foreligge i 2006 (Gautun, Sasaoka & Gjerustad, 2006). Undersøkelsen inngikk i departementets arbeid med å få mer kunnskap om barnas behov, for å sikre at institusjonene utvikler seg i tråd med disse (jf. St.prp. nr. 1 (2005–2006)). Slik er brukermedvirkning også en viktig forutsetning for utvikling av et institusjonstilbud av god kvalitet for brukerne av tilbudet.

Samtidig fremheves det i FoU-planen for barnevernet for 2007 at det er behov for å styrke og utvikle brukermedvirkningen i barnevernet. I statsbudsjettet for 2009 fremholdes det at økt fokus på brukermedvirkning skal styrke individuell tilpasning av tiltakene til det enkelte barnet, og at både kommunalt og statlig barnevern har en felles utfordring i å sikre rett tiltak til det enkelte barnet (jf. St.prp. nr. 1 2008–2009). Dette kan tolkes slik at brukermedvirkning er nødvendig for å sikre barnet et tilbud tilpasset barnets behov, slik vi nevnte ovenfor. Men det kan også gjenspeile en utvikling i retning av større differensiering. Et mer differensiert tilbud forutsetter mer kunnskap om det enkelte barn for å kunne plassere barnet i «riktig» institusjon.

I rapporten om kvalitet i barneverninstitusjoner fra 2010 er det også fremmet forslag knyttet til brukermedvirkning og at institusjonene skal beskrive hvordan denne ivaretas (Bufdir, 2010). Det skal blant annet foreligge rutiner for hvordan ungdommene skal kunne uttrykke sine meninger, og hvordan de involveres i eget forandringsarbeid. En slik forståelse av medvirkningsbegrepet reflekterer ikke et krav om at ungdommene skal ha medbestemmelsesrett, men rutinene omtales som minimumskrav.

2010: Generelt om brukermedvirkning i det statlige barnevernet

Et sentralt arbeid i forhold til brukermedvirkning er rapporten «Brukermedvirkning i det statlige regionale barnevernet» (Slettebø, Oterholm og Stavrum, 2010). Studien inneholder en bred kartlegging av brukermedvirkning i det statlige regionale barnevernet og belyser regionale forskjeller og forhold som fremmer og hemmer brukermedvirkning. Den metodiske tilnærmingen var en litteraturgjennomgang, dokumentanalyse, intervjuer med ledere i ulike tjenester i Bufetat, samt en landsdekkende spørreskjemaundersøkelse med tjenesteledere i Bufetat. Undersøkelsen viste at brukermedvirkningsbegrepet er uklart. Det var ulike oppfatninger blant lederne om hvem som var brukere av tjenesten (kommuner eller tjenestemottakere). Dette i seg selv åpner i følge forfatterne for ulikheter i praktiseringen av brukermedvirkning. De empiriske dataene viste videre at selv om de ansatte i Bufetat er opptatt av brukermedvirkning finnes det ikke en felles praksis for brukermedvirkning mellom de ulike tjenestene. Sånn sett underbygger rapporten frykten for at ulik praksis knyttet til brukermedvirkning er et hinder for et likeverdig tilbud.

Samtidig viste undersøkelsen at institusjonene kom ganske godt ut i forhold til brukermedvirkning. Sammenliknet med de andre tjenestene i det statlige barnevernet, var det relativt flere ansatte ved institusjonene som viste til at det var utviklet rutiner for brukermedvirkning. Barn som bor på institusjon har muligheter til medvirkning gjennom individuelle samtaler med de ansatte, ved utvikling av handlingsplaner. Også foreldrene har innflytelse gjennom deltakelse på møter (jf. Slettebø, Oterholm og Stavrum 2010). Nesten alle ansatte på institusjon oppga også at det fantes rutiner for ungdoms medvirkning. Ungdommene gis anledning til å medvirke for eksempel ved inntaksmøter, ansvarsgruppemøter og gjennom individuelle

samtaler. Medvirkningen ble av de ansatte vurdert som å innebære reelle påvirkningsmuligheter, både i form av å få være med på å bestemme og delta i forhandlinger i egen sak. Vi tolker dette slik at strenge godkjenningsrutiner for de private og kommunale institusjonene, og at alle institusjoner er underlagt kvalitetsforskriften, kan være én forklaring for hvorfor institusjonene kommer bedre ut.

Undersøkelsen viste også at institusjonene var blant de arenaer hvor brukermedvirkningsbegrepet var klarest utformet. Samtidig viste undersøkelsen at for eksempel husmøter som arena for kollektiv medvirkning ikke nødvendigvis fungerte etter hensikten, slik ungdommen selv vurderte det. I tillegg avdekket undersøkelsen at det ikke nødvendigvis var samsvar mellom ungdommenes og ansattes oppfatning av medvirkning. Nordstogas og Støkkens gjennomgang av kvalitetsvurderingen og prosedyrene for godkjenning og kjøp av tjenester fra private institusjoner, viste i tillegg at beboernes medvirkning på institusjon var lite vektlagt i kvalitetsvurderingene (jf. Nordstoga & Støkken, 2008). Deres analyse knytter seg til perioden 2005–2007 slik at situasjonen kan ha endret seg. Men den indikerer at det fortsatt kan være forbedringsbehov knyttet til brukermedvirkning på institusjonsfeltet. Et annet viktig funn i undersøkelsen til Slettebø, Oterholm og Stavrum (2010), er at det blant fagteamene var ulike syn på i hvor utstrekning det statlige barnevernet skulle ha direkte kontakt med brukerne. Mens noen syntes at det er viktig å ha kontakt med brukerne av tjenestene mente andre at dette er kommunenes ansvar. Ulik praksis på dette punkt vil være et hinder for å nå målsettingen om et likeverdig tilbud.

I sin studie av brukermedvirkning i det statlige barnevernet problematiserer Slettebø et al. (2010) spenningsforholdet mellom brukermedvirkning og hensynet til økonomi. De viser til føringer for direkteplassering i fosterhjem i henhold til enkelte virksomhetsplaner for regionene, og fremhever at et slikt pålegg blir oppfattet som en motsats til brukermedvirkning fordi det gir brukerne begrenset anledning til å medvirke i utformingen av tilpassede tiltak. Vi mener dette er et viktig resultat fordi det illustrerer spenningsforholdet mellom ulike målsettinger knyttet til institusjonstilbudet. Hvis retten til brukermedvirkning gjøres illusorisk gjennom sterke føringer i valg av en tiltakstype, er det videre grunn til å reise spørsmål om praksis i

noen tilfeller vil kunne stride mot lovfestede rettigheter barn og unge har i henhold til barnevernloven og FNs barnekonvensjon.

2011: Brukerundersøkelse blant barn og unge i statlige barnevernstiltak

Høsten 2010 gjennomførte Rambøll en brukerundersøkelse blant barn og unge over ni år som var i fosterhjem, på institusjon eller som mottok MST. Undersøkelsen ble gjennomført på oppdrag av Bufdir. Målsettingen var å få kunnskap om hvordan barn og unge i ulike statlige og private barnevernstiltak opplever å bli møtt og kommunisert med, i hvilken grad de opplever å ha riktig innflytelse på egen behandling/situasjon, deres opplevelse av kvalitet i behandlingen, om den enkelte opplever en positiv utvikling i forhold til skole, familie og fritidsaktiviteter, og hvilke faktorer barn og unge selv anser har betydning for at det skal skje en positiv utvikling i deres liv (Rambøll, 2011). Resultater fra denne undersøkelsen diskuteres nærmere i kapittel 8.

6.2.6 RETTSIKKERHET

Ut fra dokumentene har ivaretagelsen av barn og unges rettsikkerhet vært et prioritert område for departementet hele den perioden dokumentanalysen dekker. Samtidig har fremstillingen tidligere vist at utilstrekkelig ivaretagelse av barn og unges rettsikkerhet var ett av kritikkpunktene mot de private barneverninstitusjonene på 1990-tallet. Derfor var bedring av rettsikkerheten også ett av hensynene i forbindelse med innføring av forvaltningsreformen. Ivaretagelse av rettsikkerhet kan dermed sees som et sentralt element i en kvalitetsvurdering av institusjonene. At rettsikkerhetsspørsmål har vært tillagt særlig stor vekt på institusjonsfeltet er ikke så overraskende når en tar i betraktning overgrepssakene som har vært knyttet til institusjonene når en går tilbake i tid. I den perioden vi analyserer har det også pågått både kartlegging av disse sakene, arbeid med erstatning til de overgrepsutsatte, samt utvikling av rutiner med sikte på å forebygge fremtidige overgrep i institusjon.

En annen, viktig grunn til at rettsikkerhet tillegges stor vekt er at barnevernloven åpner for bruk av tvang i forbindelse med institusjonsopphold på noen konkrete områder og sammenhenger. Menneskerettighetene, herunder FNs barnekonvensjon og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon, danner rammer for adgangen til å bruke tvang mot barn og unge på

institusjon. Disse er inkorporert i norsk lovgivning gjennom menneskerettsloven (lov av 21. mai 1999 nr. 30). Bestemmelser om adgangen til å bruke tvang og andre kontrolltiltak er hjemlet i barnevernloven § 5-9 og er nærmere regulert i rettighetsforskriften. Forskriften ble siste gang revidert og sendt på høring 17. august 2010, med svarfrist 15. november 2010. Det endelige resultatet av behandlingen er ennå ikke kjent. I følge BLD innebærer revidert forskrift i liten grad en utvidelse av adgangen til å bruke tvang, men er først og fremst en tydeliggjøring av adgangen til å bruke tvang som allerede følger av gjeldende regelverk (jf. Høringsbrev av 17. juli 2010).

6.2.7 TILSYNET OG RETTIGHETSFORSKRIFTEN

Tilsyn er en viktig måte å ivareta barn og unges rettssikkerhet på institusjon. Bufetat har rutiner for å følge opp fylkesmannens merknader til institusjonene, der man går gjennom rapportene og ser om det er temaer som går igjen. Et avvik som har gått igjen i rapportene, er mangler i institusjonenes virksomhet i forhold til rettighetsforskriften. Derfor er rettighetsforskriften et tema man har valgt å ta opp som tema i konferanser som arrangeres av etaten. Det er videre trykket opp brosjyrer som barn og unge mottar og blir informert om når de kommer på institusjon (jf. Bufetats årsrapport fra 2005). Som vi nevnte tidligere har departementet også avgitt en rekke prinsipputtalelser knyttet til barnevernlovens § 5-9 som omhandler rettigheter til barn som er bosatt i institusjon etter barnevernloven § 5-1.

At departementet har mottatt mange henvendelser om rettighetsforskriften og bruken av tvang gjenspeiler at institusjonene har vært usikre på fortolkningen av regelverket. Samtidig kan henvendelsene også tolkes i retning av at institusjonene har fått større behov for å bruke tiltak i institusjonen som begrenser ungdommenes rettigheter. Dette kan i så fall handle enten om endret praksis i retning av at personalet i større grad anvender tvangsmidler eller at ungdommene i institusjon i større grad sliter med atferdsproblemer enn tidligere, eller om problematikk som i større grad utløser et behov for å bruke tvang. Men henvendelsene til departementet kan også bety at institusjonene utviser stor forsiktighet med å bruke tvang og henvender seg til departementet for å være på den sikre siden. I så fall kan forsiktigheten fortolkes positivt og som et tegn på god kvalitet i

institusjonstilbudet. Som fremstillingen av tilsyn nedenfor vil vise, har mange av kritikkpunktene ved tilsynet vært knyttet til brudd på bestemmelsene om bruk av tvang. Utover dette har vi imidlertid ikke grunnlag for å vite om en fortolkning er riktigere enn en annen.

Henvendelsene knyttet til fortolkninger av regelverket er også bakgrunnen for at departementet i november 2005 sendte ut presiseringer til landets fylkesmenn av forskrift om rettigheter og bruk av tvang under opphold i barneverninstitusjon. I Bufdirs årsrapport for 2005 fremgår det at direktoratet i samarbeid med regionene har utarbeidet et kursopplegg om barn og unges rettigheter under opphold i barneverninstitusjon og at kurs er gjennomført i regi av regionene. Forskrift om rettigheter og bruk av tvang ble videre gitt spesiell prioritet i tiltaksplanen for kompetanseutvikling i Bufetat i 2006. I statsbudsjettet for 2008 vises det også til at spørsmålet om bruk av tvang i behandlingen av enkelte mindreårige som er under barnevernets omsorg, er et tema som er under konstant vurdering fra departementets side. Det vises dessuten til at det er behov for presiseringer av gjeldende regelverk og at reglene må gjøres mer tilgjengelige. Derfor ble det sendt ut et rundskriv om praktiseringen av regelverket. Det fremgår også at det hadde vært rettet et sterkt søkelys på barn og unges rettigheter under opphold på barneverninstitusjon under henvisning til erstatningssakene knyttet til overgrep mot barn i barneverninstitusjoner (jf. St.prp. nr. 1 (2007–2008)).

En interessant prinsipputtalelse BLD avga i 2009 knytter seg til barneverninstitusjonens varslingsrutiner i forhold til mindreårige som rømmer fra barneverninstitusjon. Bakgrunnen er brev fra Oslo politidistrikt om mindreårige som rømmer og hvor politidistriktet peker på at rettighetsforskriftens § 19 for bruk av tvang ikke følges og at barn som rømmer i for stor utstrekning tillates å være i drift i skadelige miljøer. Departementet viser til at forskriften gir adgang til kontroll av beboernes bevegelser, men at omfanget av denne kontrollen må vurderes konkret i forhold til den enkelte beboer. Det interessante ved denne uttalelsen er at departementet fremhever at utfordringene knyttet til rømning ikke nødvendigvis knytter seg til usikkerhet ved bruk av tvangshjemler. Rømningene kan handle om at *behandlingsmetoden* som institusjonen anvender ikke er god nok. Med andre ord kan man lese departementet slik at rettssikkerhetshensyn også må sees i

sammenheng med kvaliteten på det *faglige* innholdet i institusjonstilbudet (jf. Prinsipputtalelse/ fortolkning av 29. januar 2009). I november 2010 uttalte statsråden i sin redegjørelse for Stortinget om situasjonen i barnevernet, at selv om tvang noen ganger vil være nødvendig, er det bedre å utvikle gode faglige alternativer framfor å utvide bruken av tvang (jf. statsråd Audun Lysbakkens tale til Stortinget 19. november 2010.). Dette oppsummerer et inntrykk fra dokumentene om at departementet for øvrig tillegger barn og unges rettssikkerhet stor vekt i det statlige barnevernet, og at man generelt har vært nokså tilbakeholdne med å utvide adgangen til å utøve tvang mot barn og unge på institusjon. Dette er imidlertid ingen garanti mot at barn og unge i institusjon kan oppleve utilsiktede rettssikkerhetsbrudd i andre sammenhenger, for eksempel i forbindelse med vridningen av tiltaksbruken og arbeidet med kostnadskutt i sektoren. Brudd på bestemmelser om brukermedvirkning vil for eksempel også utgjøre manglende ivaretagelse av barn og unges rettssikkerhet (se ovenfor).

6.2.8 UTVIKLINGEN KNYTTET TIL TILSYN (INDIVIDTILSYN OG SYSTEMTILSYN)

Fylkesmennene ivaretar sentrale tilsynsoppgaver i barnevernet. Her vil vi konsentrere oss om ansvaret for å føre tilsyn med barneverninstitusjonene og utviklingen av denne tilsynsfunksjonen. Utviklingen av tilsynsfunksjonen er viktig, i lys av den utviklingen av kontrollrutiner som har funnet sted i forvaltningsapparatet i det statlige barnevernet i kjølvannet av forvaltningsreformen. Dessuten har individtilsynet stor betydning for barn og unges rettssikkerhet mens de bor på institusjon. Tilsynet omfatter både en rådgivende- og en kontrollfunksjon og omfatter både de offentlige og private barneverninstitusjonene. I de offentlige dokumentene fremheves tilsynsordningen i barnevernet som viktig gjennom hele perioden.

Før forvaltningsreformen

Før forvaltningsreformen omfattet tilsynsfunksjonen både institusjoner som var og ikke var omfattet av fylkeskommunal plan. Fylkesmannen skal kontrollere at institusjonene drives forsvarlig og i samsvar med barnevernloven, forskrifter til loven og den planen som er fastsatt. I 1995 lød formålsbestemmelsen i forskriften om institusjonstilsynet slik:

Tilsynet skal ha til formål å påse at lover og regelverk blir fulgt, og at barna får forsvarlig omsorg og behandling i institusjonen. Videre skal tilsynet påse at barna blir behandlet hensynsfullt og med respekt for den enkeltes integritet. Tilsynsmyndigheten skal ha sin oppmerksomhet rettet mot alle forhold som har betydning for barnas utvikling, trivsel, velferd og rettssikkerhet.

Denne bestemmelsen må sees i sammenheng med forskriften om barns rettigheter under opphold i barneverninstitusjon jf. ovenfor. Fylkesmannen skulle i 1995 føre tilsyn med institusjonene minst fire ganger pr. år og minst åtte ganger pr. år i institusjoner som tok i mot atferdsvanskelig ungdom.

Både Befringsutvalgets utredning, St.meld. nr. 40 (2001–2002) og Riksrevisjonens rapport fra 2002, samt St.prp. nr. 1 (2002–2003) viser at fylkesmennene av ressurshensyn ikke hadde kapasitet til å gjennomføre det lovpålagte tilsynet med barneverninstitusjonene. Befringutvalget påpeker at dette i liten grad er fulgt opp av myndighetene og fremhever at: «*Det er (...) svært betenkelig at praksis ikke samsvarer med de teoretiske garantier...*» (jf. NOU 2000:12 s. 183). Et av argumentene som Befringutvalget viste til, var at antall lovpålagte tilsynsbesøk var for lavt i forhold til formålet. Riksrevisjonen kartla dette nærmere i sin rapport fra 2002–2003, og viste til at de fleste fylkesmennene hadde problemer med å følge opp det lovfestede antallet institusjonstilsyn, samt at en del bare har fått gjennomført anmeldte tilsyn. Dette skyldtes at antallet institusjoner hadde økt uten tilpasning av antall stillinger hos fylkesmannen, samt at institusjonene lå geografisk spredt. Det fremgikk videre at fylkesmennene prøver å få til individuelle samtaler med barna ved institusjonstilsyn, men at disse gjerne er på skolen når institusjonsbesøkene gjennomføres (jf. Dokument nr. 3:10 (2002-2003), side 5). Rapporten viser dessuten at fylkesmennene savner nærmere veiledning om hva tilsynet skal fokusere på, og fremhever i denne sammenheng at det er mange tolkningsmuligheter når det gjelder hvilken kvalitetsstandard institusjonene bør holde. Riksrevisjonen understreket imidlertid at alle tilsynsobjektene fikk tilsyn, det var altså antallet man ikke klarte å følge opp. Disse svakhetene var en viktig bakgrunn for at arbeidet med å utvikle ny tilsynsmetodikk ble intensivert.

I St.meld. nr. 40 (2001–2002) kom det frem at flere fylkesmenn hadde pekt på alvorlige mangler både ved de kommunale og fylkeskommunale tiltakene. Det vises blant annet til tilsyn ført av Fylkesmannen i Troms som konkluderte med store mangler i barnevernarbeidet i kommunene. På generelt grunnlag fremheves det i stortingsmeldingen at fylkesmennene erfarer at merknadene de har stort sett blir fulgt opp og utbedret ved institusjonene. Imidlertid fremgår det av Riksrevisjonens rapport at Fylkesmannen i Rogaland ga uttrykk for at noen institusjoner ikke alltid fulgte opp innspill og merknader rundt tilsynet og at det i slike tilfeller var vanskelig å sikre at det enkelte barn fikk forsvarlig behandling. Det påpekes at dette særlig gjelder institusjoner med få fagutdannede jf. Dokument nr. 3:10 (2002–2003)).

Forvaltningsreformens betydning for tilsynsfunksjonen

Forvaltningsreformen medførte ikke vesentlige endringer i fylkesmennenes institusjonstilsyn. Fylkesmannens tilsynsrolle ble imidlertid diskutert i forbindelse med innføringen av reformen. Det ble reist spørsmål om overføring av oppgaver fra det fylkeskommunale barnevernet til staten kunne føre til konflikter mellom statens rolle som sektorpolitisk virksomhet, institusjonseier og tilsynsmyndighet, og om dette kunne svekke tilsynets troverdighet. Altså at bukken passer havresekken. Flere høringsinstanser påpekte også denne risikoen i høringsrunden.

Under henvisning til fylkesmannens selvstendige rolle i forhold til den øvrige statsforvaltningen, og bred kompetanse på rettssikkerhetsspørsmål og faglig kompetanse mente departementet at dette ikke ville bli noe problem jf. Ot. prp. nr. 9 (2002–2003). I forhold til institusjonstilsynet påpekes det at dette først og fremst er et rettsikkerhetstilsyn. Det vises derfor til planene om å innføre en godkjennings- og kvalitetsforskrift i forbindelse med forvaltningsreformen – og at dette vil gi fylkesmennene bedre redskaper til å gjennomføre tilsynet enn det de har etter gjeldende rett. Det ble videre foreslått at fylkesmannens tilsynsansvar skulle omfatte alle institusjoner etter bvl. §5-1 (statlige institusjoner) og private og kommunale institusjoner godkjent etter § 5-8. Dette innebar i så fall at tilsynsansvaret ville omfatte alle statlige, private og kommunale institusjoner som tar i mot barn med hjemmel i barnevernloven, og som ikke hører under andre lovverk.

Av andre endringer ved tilsynet som følge av forvaltningsreformen kan nevnes at departementet la opp til å overføre utviklingsoppgaver og sentrale handlingsplaner til den regionale barnevernmyndigheten for å understreke uavhengigheten i tilsynsfunksjonen. Dette må sees i sammenheng med en bredere gjennomgang av statlige tilsyn i regi av daværende Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet i St.meld. nr. 17 (2002–2003). Enkelte høringsinstanser fryktet at dette ville svekke kompetansen ved fylkesmannsembetene. Et annet forhold som fremheves er det faktum at fylkesmennene har god lokalkunnskap. Dette blir ikke mindre viktig når staten skulle overta det fylkeskommunale ansvaret. Behovet for å utvikle bedre samarbeid ved tilsyn understrekes også i forbindelse med forvaltningsreformen. Fordi forvaltningsreformen ville innebære at flere fylkesmenn fikk sitt tilsynsområde innenfor en og samme region, signaliserer departementet i Ot. prp. nr. 9 (2002–2003) at det kan bli behov for å se nærmere på hvordan fylkesmennenes tilsyn med institusjonene organiseres. Man drøftet også om en av fylkesmennene i hver region burde få et mer overordnet ansvar der flere fylkesmenn inngår i samme region. Her fant man imidlertid ut at alle burde ha et selvstendig ansvar under henvisning til behovet for god kunnskap om lokale forhold. Det ble imidlertid oppfordret til samarbeid mellom fylkesmennene for å sikre at tilsynet ble utøvet på en mest mulig enhetlig måte.

Arbeidet med å videreutvikle tilsynet og tilsynsrollen

Det fremgår av Ot.prp. nr. 9 (2002–2003) at barnevernloven § 5-7 ikke inneholder noen nærmere bestemmelse om hva fylkesmannen skal føre tilsyn med utover det som følger av forsvarlighetskravet. I proposisjonen fremholdes det at det er «... på det rene at tilsynet skal omfatte beboernes situasjon og behov under institusjonsoppholdet, og at fylkesmannen må holde seg orientert om bemanningens sammensetning og hvorvidt de faglige kvalifikasjonene er tilstrekkelige sett i forhold til institusjonens målgruppe.» (jf. Ot.prp. nr. 9 (2002–2003): 67).

I St.meld. nr. 40 (2001–2002) fremgår det at det er store forskjeller i praksis med hensyn til hvordan tilsynet blir gjennomført. Det settes også ned en arbeidsgruppe som skal se nærmere på ulike måter å forbedre og modernisere tilsynet, blant annet med institusjonene. Denne arbeidsgruppen leverte sin rapport i 2002 og foreslo blant annet innføring av systemrevisjon som tilsynsmetode. Hensikten er å oppnå mer lik praksis hos fylkesmennene både

når det gjelder tilsyn med institusjonene og det mer generelle forvaltnings-tilsynet. Dette er bakgrunnen for at man innførte systemrevisjon som en mer metodisk måte å føre tilsyn med blant annet barneverninstitusjonene. I høringsdokumentet av 14. juli 2003 understrekes det at systemrevisjon gir fokus på systemet som igjen er en viktig forutsetning for å sikre kvaliteten på tjenestene. Samtidig understrekes individtilsynets selvstendige funksjon som en rettssikkerhetsgaranti for barn og unge på institusjon. I forskriften halveres minstekravet til antall tilsynsbesøk. Samtidig understrekes det at det er en minimumsstandard som settes. Fylkesmannen vil ha en plikt til å føre tilsyn utover dette dersom det er behov for det. Forskriften trådte i kraft samtidig med forvaltningsreformen 1. januar 2004. Den 1. juli 2008 trådte så ny forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjonene i kraft og erstattet forskriften av 23. oktober 2003 nr. 1282 om krav til kvalitet i barneverninstitusjoner.

Man er også opptatt av å samordne tilsynet bedre *mellom fylkesmennene og andre regionale myndigheters tilsyn*. Å redusere ressursbruken og å målrette tilsynet bedre er en målsetting. Utdanningskontorene, fylkeslegene og fylkesmannsembetene integreres med sikte på bedre samordning.

Arbeidet med å utvikle tilsynet fortsatte utover 2000-tallet. Det ble satt i verk systematiske opplæringstiltak i systemrevisjon, det ble utviklet felles rutiner og informasjon overfor fylkesmennene. Det ble også utviklet en tilsynsmaal for individrettet tilsyn jf. St.prp. nr. 1 (2004–2005). I de følgende årene fremheves det at fylkesmannens tilsynsfunksjon er viktig for å sikre barn og unge i institusjon et tilbud som ivaretar deres rettsikkerhet (jf. St.prp. nr. 1 (2004–2005)). I St.prp. nr. 1 (2005–2006) fremgår det at fylkemannens ansvar for tilsyn med barneverninstitusjonene fortsatt skal styrkes og prosessene med å sikre en mer enhetlig tilsynspraksis fortsetter. I statsbudsjettet for 2007 fremgår det også at man er i gang med å revidere sentrale forskrifter på området (jf. St.prp. nr. 1 (2006–2007)). Der fremgår det også at det i 2005 er gjennomført tilsyn med tre kommuner i hvert fylke hvor man har sett nærmere på tiltaksplaner, omsorgsplaner og tilsynsførere. Disse områdene var omtalte kritikkpunkter i Riksrevisjonens rapport fra 2002–2003.

Det ble også gjennomført tilsyn med barne- og ungdomsinstitusjonene og med kommunene i 2006. I denne sammenheng hadde fylkesmennene samtaler med beboere på institusjonene som en del av det lovpålagte individtilsynet (i tillegg til systemrevisjonen). Det ble også gjennomført et landsomfattende tilsyn med barneverninstitusjonene og deres praksis på sentrale områder i rettighetsforskriftene. Det ble utarbeidet en rapport fra dette tilsynet som har tittelen «Vern om den personlige integritet» og som kom i 2007. Rapporten fokuserte på hvordan beboerne ble behandlet. Samtaler med ungdommene viste at flere var kritiske til bruk av holding, behandling av lommepenger og begrensninger i bevegelsesfrihet. En rekke pålegg ble iverksatt, blant annet i forhold til å få dokumentert samtykke ved frivillige plasseringer, og utbedring av mangler ved protokollføring, blant annet å dokumentere individuell vurdering ved bruk av tvang (jf. Årsrapport 2006 til Barne- og likestillingsdepartementet). Det fremgår også at departementet vurderer tilsynet som en sentral oppgave i 2007, og at tilsynet fortsatt skal styrkes gjennom regelmessig grunnopplæring, revisjonslederopplæring, kvalitetsstyrking av metoder og bedre rapporteringer. I tillegg videreføres tilsynsforumet for fylkesmennene som ledd i arbeidet for et mer samordnet tilsyn, samt gjensidig heving av kompetanse gjennom erfaringsutveksling. BLD arbeidet i tillegg med et nytt opplæringsprogram for fylkesmennene om samtaler med barn på barneverninstitusjoner. Dette skulle gjennomføres i 2007. I statsbudsjettet for 2009 understreker departementet at fylkesmennene må prioritere å snakke med barna, noe som kan sees i sammenheng med opplæringsprogrammet (jf. St.prp. nr. 1 (2008–2009)).

I 2009 ser en at den organisatoriske strukturen får betydning for omtalen av fylkesmennenes rolle. Blant annet skal fylkesmennene fremme samarbeidet mellom stat og kommune. Dette fremheves også i statssekretærens tale på høstmøtet med statens fylkesmenn 16. november 2009. Her ble fylkesmennene oppfordret til å være brobyggere mellom statlig og kommunalt barnevern, blant annet under henvisning til tilsynsfunksjonen med institusjonene. Det blir også vist til at samvirket mellom det kommunale og statlige barnevernet har vist seg å være krevende. Fylkesmennene får dermed en rolle i å bedre dette samarbeidet, jf. nærmere om dette nedenfor. (jf. Tale/artikkel 16. november 2009).

Fra 2010 overtok Helsetilsynet det faglig overordnede ansvaret for tilsynet med sikte på å styrke den helhetlige tilnærmingen. Dette kan sees som en del av prosessen mot å bedre samordningen av tilsynet på flere tilsynsområder, jf. ovenfor. Dette blir av statsråd Lysbakken omtalt som en styrking av kontrollen med tilbudet til barn som er under offentlig omsorg ved at det blir bedre muligheter for å se tjenestene i sammenheng og dermed bidra til et mer helhetlig tilbud (jf. kronikk i VG 18. desember 2009). Ansvaret for å utføre selve tilsynet ligger imidlertid fortsatt hos fylkesmennene.

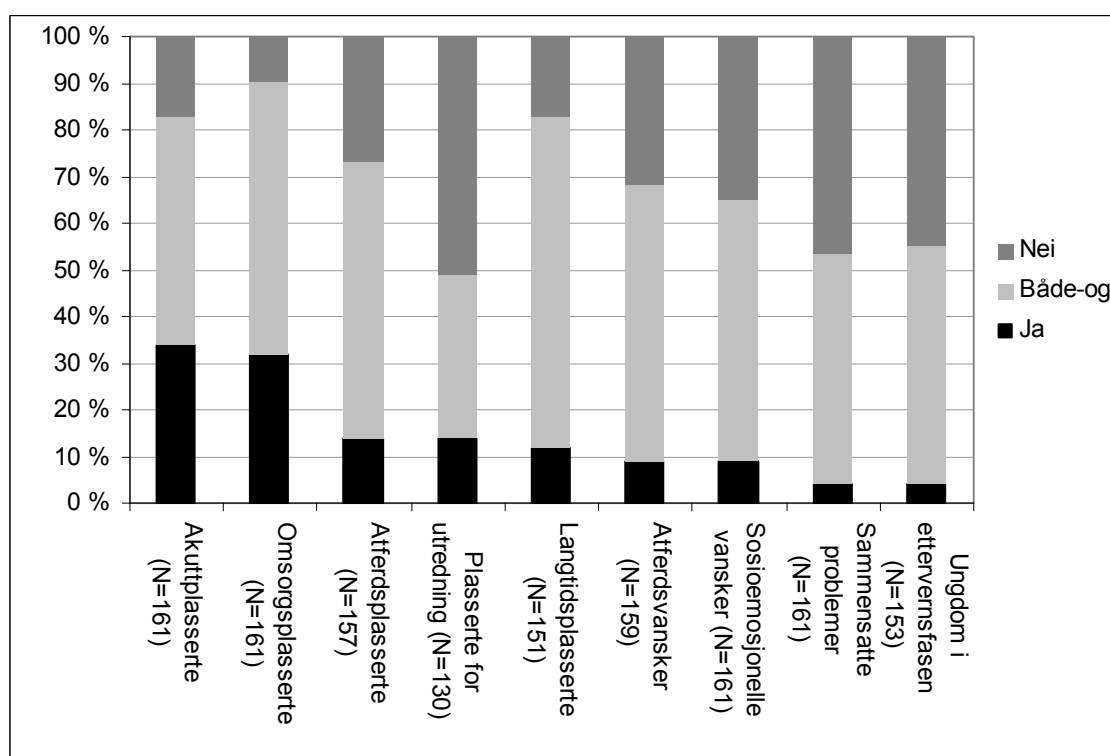
Mye tyder på at man har lyktes med å forbedre tilsynet, men at det fortsatt er viktige forbedringspunkter. I henhold til Prop. Nr. 15 (2010–2011) blir lovpålagt tilsyn gjennomført i 95 prosent av tilfellene. Det fremgår imidlertid at fylkesmennene i ulike grad har fulgt opp krav om systemrevisjon i institusjonene. Fylkesmannsrapportene tyder også på at en rekke saker som burde vært gjort gjenstand for nærmere undersøkelser fra barnevernets side, ikke blir fulgt opp.

6.3 Kvalitet sett med fagteamansattes og institusjonsledernes øyne

Fagteamansatte og institusjonsledere fikk flere spørsmål som på ulike måter konkretiserer spørsmålet om kvalitet i barnevernsinstitusjonene. *For det første* ble fagteamansatte bedt om å vurdere kvaliteten på institusjonstilbudet i sitt opptaksområde ut fra ni utvalgte målgrupper, som dels tok utgangspunkt i type institusjon og dels i barnas og ungdommenes problematikk. *For det andre* ble institusjonslederne bedt om å vurdere institusjonenes kompetanse i å arbeide med generelle og viktige områder som barn og unge med annen landbakgrunn enn norsk, som har psykisk syke eller rusmisbrukende foreldre, som har vært utsatt for vold eller seksuelle overgrep osv. *For det tredje* ble respondentene bedt om å gi sin vurdering av i hvor stor grad institusjonene følger opp kontakten med barna og ungdommenes familier, barn og unges oppfatning av å være på institusjonen osv. Institusjonslederne ble dessuten spurt om systematikken i arbeidet med for eksempel barn og unge med annen landbakgrunn, eller jenter og gutter.

6.3.1 KVALITET I FORHOLD TIL UTVALGTE MÅLGRUPPER

En måte å undersøke kvaliteten i institusjonstilbudet på, er å konkretisere spørsmål om kvalitet i forhold til definerte målgrupper. De fagteamansatte fikk spørsmål om sin vurdering av kvaliteten på institusjonstilbudet i sitt opptaksområde når det gjaldt i alt ni ulike målgrupper, hvorav fem presiserer målsettingen med plasseringen og fire er relatert til barnas problematikk (figur 6.1). Svarene er sortert i synkende rekkefølge etter hvor stor andel som vurderte kvaliteten på alle institusjonene i deres opptaksområde som i hovedsak god.



Figur 6.1: Fagteamansattes vurdering av kvaliteten på institusjonstilbudet i sitt opptaksområde, for ulike målgrupper. Prosent

For det første viser figuren at de fagteamansatte som deltok i surveyen, hadde ulike vurderinger avhengig av målgruppene som ble spesifisert. Andelen som svarte *nei* varierte fra 10 til 51 prosent, der færrest svarte nei når det gjaldt kvaliteten for institusjonsplasser for omsorgsplasserte, og flest svarte nei når det gjaldt institusjonsplasser for utredning. Flest svarte *ja* når det gjaldt institusjonsplasser for omsorgsplasserte og akutt plasserte, og færrest svarte ja når det gjaldt plasser for barn og unge med atferdsvansker, sosioemosjonelle vansker eller sammensatte problemer, eller unge i ettervernsfasen. I avsnittet

om differensiering, som kommer på slutten av dette kapitlet, vil det også vise seg at de fagteamansatte vurderer at det *mangler* institusjonsplasser til mange av de samme gruppene.

Det var i varierende grad regionale variasjoner i noen, men ikke alle svarene på dette spørsmålet (se tabellvedlegget for nærmere presentasjon av tallmaterialet).

Region Øst: Noen eller klart flere svarte nei når det gjaldt kvaliteten på tilbudet til atferdsplasserte, plasserte for utredning, de med atferdsvansker, barn og unge med sosioemosjonelle vansker, barn og unge med sammensatte problemer og ungdom i ettervernsfasen

Region Vest: Noen flere svarte nei når det gjaldt kvaliteten på plasser for utredning.

Region Midt-Norge: Relativt flere som svarte «både-og» når det gjaldt kvaliteten på plasser for atferdsplasserte.

Region Nord: Relativt flere som svarte nei når det gjaldt kvaliteten på tilbudet til akutt plasserte, plasserte for utredning, langtids plasserte, barn og unge med sammensatte problemer, og barn og unge med sosioemosjonelle vansker.

Region Sør: Noen flere svarte nei når det gjaldt kvaliteten på plasser atferdsplasserte, de med atferdsvansker, barn og unge med sosioemosjonelle vansker, og barn og unge med sammensatte problemer.

Dette var et generelt spørsmål, og man kan ikke ut fra svarene på dette spørsmålet alene vite hvor mange institusjoner hver enkelt fagteamansatt tenkte på, eller hva ved kvaliteten på institusjonen som ville få vedkommende til å vurdere på den ene eller den andre måten. Nedenfor presenterer vi svar på mer konkrete spørsmål til de fagteamansatte, som vil utdype inntrykket som skapes av de resultatene som er presentert i figur 6.1. Det er imidlertid verdt å merke seg at de fagteamansatte som besvarte spørsmålet fra tre av fem regioner på ulike måter, sa seg enige i at institusjonene ikke arbeider godt nok med atferdsplasserte. Videre er det verdt merke seg at de fagteamansatte særlig i region Øst sa seg enig i at kvaliteten ikke er god nok i forhold til en hel rekke målgrupper, og at det samme gjaldt fagteamansatte fra flere andre regioner, om enn i forhold til færre målgrupper.

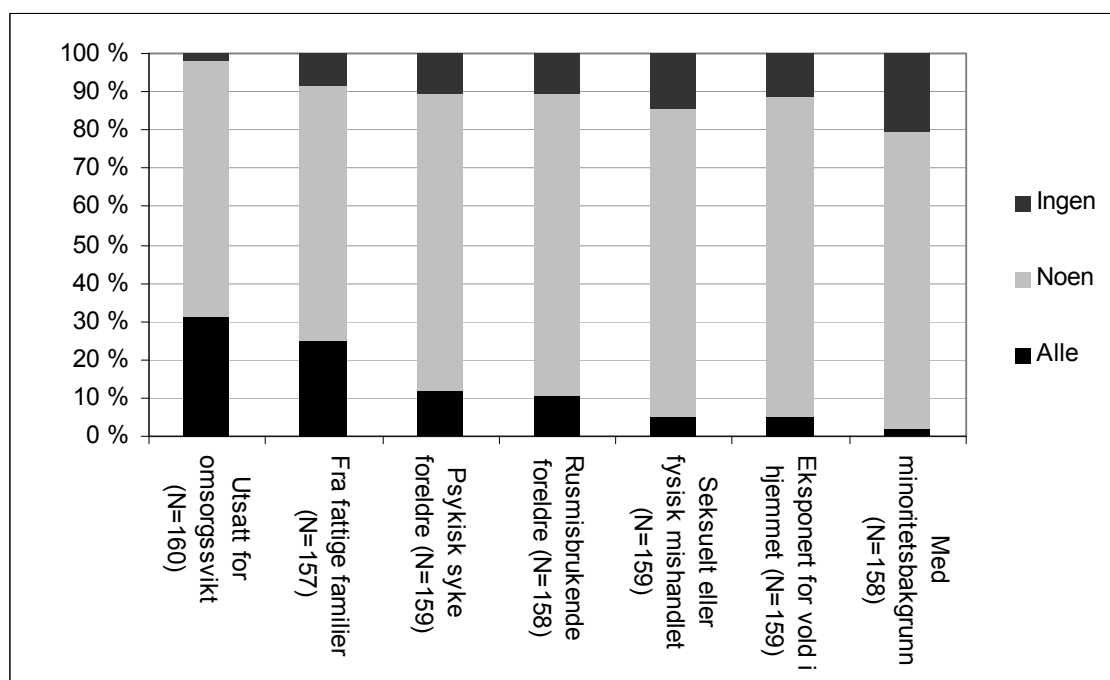
I *casestudien* kom det fram noen få eksempler der fagteamansatte enten ønsket å bruke en bestemt institusjon fordi den hadde veldig positivt omdømme, eller omvendt ikke likte en bestemt institusjon på grunn av måten det så ut på der og måten vedkommende, foreldre og ungdom var blitt møtt på (se også Forkby & Höjer, 2011). Det kan derfor være viktig å gå nærmere inn på hva som styrer fagteamansattes vurdering av kvaliteten på institusjonstilbudet, og i hvor stor grad fagteamansatte og ansatte i den kommunale barneverntjenesten har liknende vurderinger. Er vurderingene veldig ulike, kan dette i seg selv gi samarbeidskonflikter.

Det var noen forskjeller ut fra *eierform*. En fjerdedel (24 %) av de fagteamansatte vurderte at kvaliteten på de ideelle institusjonene i deres opptaksområde var god, mens det samme gjaldt 12 prosent i forhold til de statlige og åtte prosent i forhold til de kommersielle institusjonene. På den andre siden var det størst andel (10 %) som svarte nei når det gjaldt de statlige institusjonene, etterfulgt av de kommersielle (6 %) og de ideelle (3 %). Samlet fikk altså de ideelle institusjonene best skussmål. Andelen som svarte både-og var størst for de kommersielle institusjonene (86 %), dernest de statlige (77 %) og de ideelle (71 %) (tabell ikke vist).

Det var også noen variasjoner mellom *fagteamlederne og de andre fagteamansatte*. Nesten samtlige fagteamledere (23 av 26) besvarte spørreskjemaet, men det totale antallet er så lavt at prosentandeler ikke rapporteres her. Det var særlig flere fagteamledere enn andre fagteamansatte som vurderte kvaliteten som i hovedsak god på institusjoner for omsorgsplasserte, mens litt flere vurderte kvaliteten som i hovedsak god på institusjoner for langtidsplasserte. Omvendt vurderte andre fagteamansatte særlig kvaliteten på plasser for ungdom med atferdsvansker som bedre enn det fagteamlederne gjorde.

6.3.2 INSTITUSJONENES KOMPETANSE PÅ EN DEL VIKTIGE OMRÅDER

Det er mange ulike årsaker til at barn og unge kan plasseres på institusjon, som vil kreve ulik kompetanse i forhold til å gi riktig hjelp til dem det gjelder. I forrige del ble resultater om kjennetegn ved barna og ungdommene løftet fram (figur 6.1), her gjelder analysen viktige bakgrunnsfaktorer (figur 6.2)



Figur 6.2: Fagteamansattes vurdering av institusjonenes kompetanse i å jobbe med barn og unge med ulike bakgrunnsforhold (N=157). Prosent

Tabellen viser at nesten en tredjedel (31 %) av de fagteamansatte som deltok i surveyen svarte at alle institusjonene i deres opptaksområde hadde et godt tilbud til barn og unge som har vært utsatt for omsorgssvikt. Nesten en fjerdedel (24 %) svarte tilsvarende om barn og unge fra fattige familier. Slår man sammen svarkategoriene alle og noen, dekkes 80 prosent eller flere av de fagteamansattes svar. Etersom en viss differensiering av institusjonstilbudet anses å være både riktig og nødvendig, er det nettopp viktig at i hvert fall noen institusjoner har nødvendig kompetanse. Derimot kan det være grunn til bekymring at andelen som svarte *ingen* stort sett varierte mellom 10 og 20 prosent. Igjen var det noen regionale forskjeller (se tabellvedlegget for fullstendig tallmateriale).

Region Øst: Her svarte noen færre at ingen har kompetanse når det gjelder barn og unge fra fattige familier.

Region Vest: Noen færre svarte her at ingen av institusjonene har kompetanse når det gjelder barn og unge med psykisk syke foreldre, eller barn og unge som har vært seksuelt eller fysisk mishandlet.

Region Midt-Norge: Her var det noe flere som svarte «ingen» når det gjaldt kompetanse i å arbeide med barn og unge som har vært eksponert for vold i familien.

Region Nord: Noen flere svarte «ingen» når det gjaldt kompetanse i å arbeide med barn og unge som har blitt seksuelt eller fysisk mishandlet og barn og unge med rusmisbrukende foreldre, mens langt flere i regionen svarte «ingen» når det gjaldt barn og unge med minoritetsbakgrunn.

Region Sør: Noen flere fra denne regionen svarte videre «ingen» når det gjaldt barn og unge fra fattige familier, barn og unge som har vært seksuelt eller fysisk mishandlet og barn og unge med minoritetsbakgrunn.

På dette spørsmålet var det størst andel av de fagteamansatte fra region Sør som svarte at ingen av institusjonene i deres fagteamområde hadde kompetanse på de områdene som ble spesifisert. Samtidig ser vi at de fagteamansatte generelt ga mer positive vurderinger på disse spørsmålene, som gjelder kjente bakgrunnsfaktorer i barnevernet, enn de gjorde på spørsmålet om å arbeide med definerte målgrupper blant barna og ungdommene.

Institusjonslederne fikk samme spørsmål, men ut fra egen institusjon og med anledning til å krysse av på flere svaralternativer. Som det framgår, tegnet institusjonslederne mer positive bilder av egen institusjon enn de fagteamansatte gjorde når de skulle vurdere helheten i sitt opptaksområde (tabell 6.1).

Tabell 6.1: Institusjonsledernes vurdering av egen kompetanse som god når det gjelder oppfølging av barn og ungdom med følgende bakgrunn... (N=81). Prosent

Bakgrunn	Prosent
Barnet eller ungdommen har vært utsatt for omsorgssvikt	93
Barnet eller ungdommen har psykisk syke foreldre	86
Barnet eller ungdommen har blitt eksponert for vold i hjemmet	75
Barnet eller ungdommen har blitt fysisk mishandlet	75
Barnet eller ungdommen har rusmisbrukende foreldre	73
Barnet eller ungdommen har blitt seksuelt misbrukt	67
Barnet eller ungdommen kommer fra en fattig familie	61
Barnet eller ungdommen har annen landbakgrunn	58

For det første var det aldri færre enn halvparten av institusjonslederne som vurderte egen institusjons kompetanse som god, noe som er svært forskjellig fra andelene som ble vist i figur 6.2 over. For det andre var flest fagteamansatte og institusjonslederne enige om at kompetansen er god når det

gjelder barn og unge som har vært utsatt for omsorgssvikt. Men institusjonslederne mener også at deres institusjon har god kompetanse på områder der de fagteamansatte generelt synes at kompetansen er til dels vesentlig lavere.

Det kan tenkes at ledere for private institusjoner, som er avhengige av å inngå avtaler om kjøp av plasser i sine institusjoner, både ønsker å ha flere ben å stå på og vise bredspektret kompetanse for å være attraktive for Bufdir. Det finnes også noen variasjoner på bakgrunn av *eierform*, dog ikke når det gjaldt områdene omsorgssvikt, psykisk syke foreldre eller at barn og ungdommen har vært utsatt for fysisk mishandling. Derimot var det en tendens til at en noe høyere andel av ledere for kommersielle institusjoner mente de har god kompetanse i forhold til barn og unge med innvandrerbakgrunn, mens en noe høyere andel ledere for ideelle institusjoner mente de har god kompetanse i forhold til barn og unge som har vært eksponert for vold i hjemmet, utsatt for seksuelle overgrep, har rusmisbrukende foreldre eller kommer fra fattige familier. Det er imidlertid samme krav om forsiktighet i fortolkningene som har blitt påpekt tidligere, og det er vanskelig å si om disse variasjonene er systematiske.

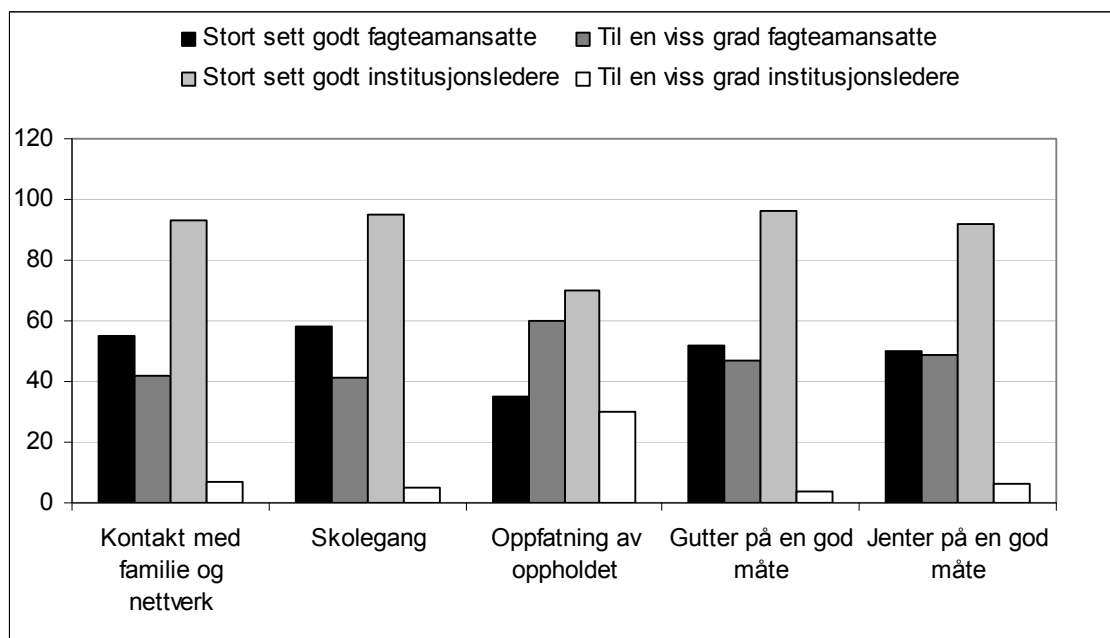
Presentasjonen av data i kapittel 7 vil vise at andelen barn og unge med atferdsproblemer og rusproblemer i institusjon er økende, og nå nærmer seg halvparten av alle som er i institusjon i løpet av året. Noe mer enn halvparten er imidlertid fortsatt plassert av andre årsaker. For stort fokus på kjennetegn ved barna og ungdommene kan føre til at viktige bakgrunnsforhold får mindre oppmerksomhet, selv om disse innvirker på deres situasjon og må tas med i planleggingen av den behandlingen og oppfølgingen de får. Her tenker vi for eksempel på barn og unge som har vært utsatt for vold eller overgrep, eller som har vokst opp med foreldre som er psykisk syke eller misbruker rusmidler.

6.3.4 INDIKASJONER PÅ KVALITET MÅLT VED INSTITUSJONENES OPPFØLGING PÅ EN DEL SENTRALE OMRÅDER

Generell oppfølging

Både fagteamansatte og institusjonsledere ble bedt om å vurdere institusjonenes oppfølging på områder som barna og ungdommenes behov for kontakt med familie og nettverk, skolegang, hva de mener om institusjonsoppholdet osv. (figur 6.3). Dette er områder som allment vurderes som viktige enten barn og unge er i fosterhjem eller institusjon.

Figuren viser fagteamansattes og institusjonslederens svar sammen. Ettersom nesten ingen sa «stort sett ikke» på noen av svaralternativene, vises bare andelene som svarte «Stort sett» og «Til en viss grad».



Figur 6.3: Andel fagteamansattes (N=162) og institusjonslederens (N=81) vurdering av kvaliteten på oppfølgingen på sentrale områder for barna og ungdommene. Prosent

Figur 6.3 viser at institusjonslederne igjen ga allment mer positive vurderinger enn de fagteamansatte, men at tendensen er ganske lik for de to respondentgruppene. Figuren viser også at fagteamrådgiverne ga mer positive svar på konkrete spørsmål enn på mer generelle spørsmål (jf. figur 6.1). Andelen som svarte «stort sett godt» av de fagteamansatte av de som besvarte spørsmålene, varierte mellom 50 og 60 prosent med unntak av spørsmålene om barna og ungdommenes oppfatning av oppholdet. Her var andelen som svarte «stort sett» i underkant av 40 prosent.

Nedenfor presenteres regionale variasjoner når det gjelder andelen fagteamansatte som svarte «til en viss grad» til forskjell fra «stort sett» på disse spørsmålene, ettersom omtrent ingen valgte det tredje svaralternativet, som var «ikke i det hele tatt».

Region Øst: Svarene fra de fagteamansatte fra denne regionen skilte seg ikke fra svarene fra de andre regionene.

Region Vest: Noen flere av de fagteamansatte svarte «til en viss grad» til forskjell fra «stort sett» når det gjaldt å følge opp skolegang, samt hva barna og ungdommene synes om oppholdet på institusjonen.

Region Midt-Norge: Litt færre svarte «stort sett» når det gjaldt å følge opp gutter på en god måte, og litt flere svarte «stort sett» når det gjaldt oppfølgingen av kontakt med familie og nettverk.

Region Nord: Litt flere svarte «stort sett» når det gjaldt oppfølgingen av skolegang og hva barna og ungdommene synes om oppholdet.

Region Sør: Litt færre fra regionen svarte «stort sett» når det gjaldt oppfølgingen av kontakt med familie og nettverk, litt flere når det gjaldt å følge opp gutter og jenter på en god måte.

Svarene fra institusjonslederne fulgte samme mønster som svarene fra de fagteamansatte, inklusive på spørsmålet om å følge opp barna og ungdommenes oppfatning av institusjonsoppholdet, men var altså allment mer positive om egen institusjon.

Institusjonsledernes beskrivelse av arbeidet med barna og ungdommenes familier

En annen innfallsvinkel til å studere oppfølgingen av kvaliteten på institusjonstilbudet omhandler institusjonenes *arbeid med barna og ungdommenes familier*. Dette har verdi i seg selv enten barnet eller ungdommen skal tilbake til hjemmet eller ikke. Mer enn en tredjedel av institusjonslederne (37 %) rapporterte også at alle beboerne har kontakt med familien, mens nærmere seks av ti (57 %) rapporterte at de fleste beboerne har det. Det var bare ganske få institusjonsledere som sa at bare noen få eller ingen beboere har kontakt, og disse var stort sett fra kommersielle institusjoner. Det vil imidlertid alltid være saker hvor det ikke er riktig med kontakt for kortere eller lengre perioder.

Institusjonslederne ble spurt om egne fagpersoner arbeider med beboernes familier, om det er jevnlige møter med beboernes familier, om det er systematisk opplæring av personalet og om institusjonene samarbeider med kommunene om familiearbeid (tabell 6.2).

Tabell 6.2: Andel institusjonsledere som svarer at institusjonene driver med ulike typer systematisk familiearbeid (N=81). Prosent, flere kryss mulig

Type arbeid	Prosent
Jevnlige møter med beboernes familier	83
Samarbeid med kommunen om familiearbeid	75
Systematisk opplæring av personalet	50
Egne fagpersoner arbeider med beboernes familier	43

Mer enn fire av fem av de institusjonslederne som besvarte spørreskjemaet, rapporterte at de har jevnlige møter med beboernes familier, mens tre fjerdedeler samarbeider med kommunene om familiearbeid. Dette uttrykker nok at arbeidet i forhold til barnets og ungdommens familie tillegges stor vekt i institusjonene. Halvparten av institusjonslederne svarte at det drives systematisk opplæring av personalet, og litt over fire av ti at institusjonen også har egne fagpersoner som arbeider med beboernes familier. Det må imidlertid antas at de to siste områdene krever en viss størrelse på institusjonene.

Oppfølging av skolegangen anses som viktig

En annen, viktig indikator på kvalitet er *oppfølgingen av beboernes skolegang*. Dette er et område som har fått stadig større oppmerksomhet de senere årene, ikke minst fordi barn som har vært under barnevernets omsorg ofte gjør det dårligere på skolen og derfor risikerer sosial marginalisering når de blir unge voksne. Som det framgår av figur 6.3, mente nesten samtlige av de fagteamansatte som besvarte surveyen at enten alle institusjonene i deres opptaksområde følger opp skolegangen godt (58 %) eller til en viss grad (41 %). Hele 95 prosent av institusjonslederne mente at de fulgte opp skolegangen godt (figur 6.3)

I tabell 6.3 presenteres resultater fra institusjonslederne om mer spesifikke forhold knyttet til oppfølgingen av barn og unges skolegang. Ingen av de 83 institusjonslederne som svarte på spørsmålet, krysset av på at de *ikke*

hadde rutiner for oppfølging av skolegangen, men to ledere oppga at barna var under skolealder så spørsmålet var ikke aktuelt (tabell 6.3).

Tabell 6.3: Andel institusjonsledere om rutiner for å følge opp beboernes skolegang (N=81). Prosent, flere kryss mulig

Rutiner for å følge opp beboernes skolegang	Prosent
Sørger for å få dem på skolen	98
Jevnlige samarbeidsmøter med skolen	97
Leksehjelp	94
Ansatte går på foreldremøter/foreldresamtaler	88
Institusjonen følger opp barna eller ungdommens sosiale situasjon på skolen	72
Det er satt av bestemte tider til jobbing med lekser	66
Egne steder å lese lekser på	60

Vi finner omtrent ingen forskjeller mellom institusjonslederne ut fra eierform, med unntak av at noe færre ledere fra statlige institusjoner oppga at de ansatte går på foreldremøter eller deltar i foreldresamtaler.

I tabell 6.3 vises institusjonsledernes perspektiv, og vi vet ikke om barn og unge i institusjon vil være enige i at det er så viktig å gå på skolen, eller enige i at institusjonen legger forholdene til rette så de får fulgt opp skolegangen. Å ha opplevd flere skolebytter, manglende motivasjon og angst for å falle gjennom i skolesammenheng både faglig og sosialt, kan bidra til at de tenker annerledes.

Brukerundersøkelsen som ble gjennomført av Rambøll (2011) på oppdrag av Bufdir, omtales nærmere i kapittel 8. Vi vil imidlertid referere resultatene denne undersøkelsen rapporterer om skolegang fra barn og unge i statlige og private institusjoner, fordi de gir et inntrykk av hva barn og unge i statlige og private institusjoner kan oppleve når det gjelder å få hjelp til å gå på skolen og hjelp med leksene når det er behov for det.

Rambøll-undersøkelsen hadde lav svarprosent, og bare 42 prosent av barna og ungdommene fra de statlige institusjonene deltok. Et stort flertall av de 491 som svarte, sa seg imidlertid helt eller litt enige i en påstand om at «*De voksne her oppmuntrer meg til å gå på skolen*». De eksakte fordelingene varierer en del mellom statlige, ideelle og kommersielle institusjoner (Rambøll, 2011:91). I alt 479 barn og unge forholdt seg så til påstanden om

at «*De voksne her hjelper meg med leksene når jeg trenger det*». Her var andelen som sa seg helt eller litt enige lavere, også her med variasjoner ut fra eierform, men fortsatt gjaldt dette mer enn halvparten av respondentene (Rambøll, 2011:92).

Casestudien i vår evaluering viser at skoletilbudet og skolens evne og vilje til å følge opp også er et vesentlig aspekt ved vurderingen av hvorvidt en institusjon er aktuell å benytte i forhold til et barn eller en ungdom. Med andre ord er det ikke bare snakk om hva institusjonen gjør, men også hva den lokale skolen kan stille opp med. I flere av sakene ga informantene ros til skolen for evne til å tilpasse seg problemene og behovene til den enkelte.

Et positivt eksempel på hvordan skolen stiller opp framkom av følgende case:

En 15 år gammel gutt hadde store, psykiske problemer. Det hadde også moren hans. Skolen prøvde aktivt å få kontakt. Representanter fra skolen satt på institusjonen flere ganger i uka, men gutten ønsket ikke kontakt med dem. Han ville ikke samarbeide med noe som kan oppfattes som hjelpeapparatet. Skolen stilte opp med tilbud til ham i flere måneder, selv om han stort sett ikke møtte opp til undervisningen.

Det er også eksempler fra andre case der saksbehandler har ønsket å velge institusjon ut fra om det var mulig å oppnå kontinuitet i barnets eller ungdommens skolegang. Dette blir fort et problem når barn og unge skifter mellom institusjon og fosterhjem, og kan bidra til å forverre et allerede dårlig utgangspunkt for barna og ungdommene. Jo flere skolebytter de må oppleve, jo vanskeligere blir det for dem å fullføre skolegangen når de kanskje allerede sliter med lese- og skrivevansker, uro, sosiale vansker osv.

Har institusjonene et kjønnsperspektiv?

En tredje indikator på kvalitet kan være om institusjonene har et *kjønnsperspektiv* på arbeidet med barna og ungdommene. Kjønnfordelingen er likere blant barn i barnevernet enn i andre deler av hjelpeapparatet, og pleier å være på mellom 55 og 60 prosent gutter. I kapittel 8 ser vi at kjønnsforskjellen blant barn og unge i barneverninstitusjon har ligget omtrent på det samme nivået siden år 2000. Dette er muligens en årsak til at det heller

ikke er vanlig å anlegge et kjønnsperspektiv i planleggingen av tiltak, for eksempel i vurderingen av om det er noen tiltak som egner seg bedre for gutter eller jenter (Backe-Hansen, 2009b).

Det er ikke vanlig å ha separate institusjonstilbud for jenter og gutter i dagens institusjonsverden. Blant institusjonene som ble invitert til å delta i surveyen i evalueringen, var det en ren jenteinstitusjon og en ren gutteinstitusjon. Vi vet ikke om lederne for disse institusjonene har besvart skjemaet. Det har heller ikke kommet fram informasjon fra casestudien som tyder på at saksbehandlerne eller de fagteamansatte som ble intervjuet, fokuserte spesielt på betydningen av tiltak for jenter og gutter.

For å få fram litt mer detaljert informasjon om et mulig kjønnsperspektiv i institusjonene, ble lederne først spurt om institusjonen hadde separate tiltak for jenter og gutter. Fire av fem svarte at de ikke hadde det, og her var det ingen nevneverdig variasjon ut fra eierform.

Av de 17 som svarte at de hadde separate opplegg for jenter og gutter, var åtte ledere for kommersielle institusjoner, seks for statlige institusjoner og tre for ideelle. Institusjonslederne ble spurt om bruken av tre spesifikke tiltak: om det ble holdt egne møter for jenter og gutter, om det ble arrangert egne aktiviteter for jenter og gutter og om man bestrebet seg på at særkontakten skulle ha samme kjønn som den beboeren vedkommende har ansvaret for. Det viste seg at det vanligste var å ha egne aktiviteter for jenter og gutter, det svarte 11 av de 17 institusjonslederne positivt på. Det nest vanligste var å arrangere egne møter for jenter og gutter, det svarte ni positivt på. Like vanlig var det å sørge for at beboer og særkontakt har samme kjønn, det svarte åtte ledere positivt på.

Det går derfor ikke an å si at institusjonene har et kjønnsperspektiv på arbeidet sitt ut fra den informasjonen som har kommet fram gjennom evalueringen. Det er heller ikke nedfelt i kvalitetsforskriften at institusjonene skal ha det. Men det å ha et kjønnsperspektiv kan ses som et utviklingsområde – vi vet fra annen forskning at gutter og jenter har forskjellige utfall når det gjelder å fullføre videregående skole, og at de strever på ulike måter med å mestre overgangen til voksenlivet.

Kompetanseheving på institusjonsnivå

Den siste indikatoren på kvalitet som diskuteres i denne rapporten, er om *institusjonene selv* gjør noe for å heve kompetansen på viktige områder. Her

ble institusjonslederne spurt om tre områder: barn og unge med annen landbakgrunn enn norsk, unge med rusproblemer og barn og unge som har vært utsatt for vold eller overgrep. Områdene ble valgt av litt ulike årsaker. Når det gjelder *barn og unge med annen landbakgrunn enn norsk*, er dette et område som er omtrent fraværende i de dokumentene som er analysert, også i rapporten om kvalitet i barnevernsinstitusjoner. Dette var årsaken til at det ble spesialbestilt tall fra Statistisk sentralbyrå for i hvert fall å få et bilde av antall, alder og landbakgrunn fra 2007 (se kapittel 7). *Unge med rusproblemer* ble valgt fordi dette er en gruppe som har økt veldig i institusjon de siste årene, som også vil bli nærmere diskutert i kapittel 7. Dessuten er det et satsingsområde for Bufdir og for samarbeidet med andre instanser, som dokumentanalysen viste. *Barn og unge som har vært utsatt for vold eller overgrep* ble valgt fordi vold i nære relasjoner har vært et fokusområde for departementet i flere år, og det foreligger handlingsplaner for arbeidet med denne problematikken. Selv om andelen som mottar barnevernstiltak med dette som tiltaksgrunnlag er relativt liten, har slike erfaringer ofte alvorlige og langsiktige konsekvenser for dem det gjelder. Likevel blir det lett slik at denne problematikken får mindre oppmerksomhet når man ellers er primært opptatt av å kategorisere barna og ungdommene ut fra den problematikken de selv viser fram (tabell 6.4).

Tabell 6.4: Andel institusjonsledere som svarer ja på at deres institusjon har iverksatt kompetansehevede tiltak når det gjelder barn og unge med annen landbakgrunn, unge med rusproblemer eller barn og unge utsatt for vold eller overgrep (N=81). Prosent

	Barn og unge med annen landbakgrunn	Unge med rusproblemer	Barn og unge som har vært utsatt for vold eller overgrep
Institusjonen har ansatte med videre- eller etterutdanning i temaet	57	69	67
Institusjonen har gitt ansatte permisjon for å ta videre- eller etterutdanning	44	44	37
Institusjonen har arrangert egne fagmøter om temaet	41	70	65

Tabell 6.4 viser at det er vanligere å ha ansatte med den aktuelle kompetansen enn å gi ansatte permisjon for å skaffe seg kompetanse. Å gi ansatte permisjon med lønn er en belastning for institusjonen, og krever et visst

økonomisk handlingsrom. Det er imidlertid relativt vanlig å arrangere fagmøter, særlig om rusproblemer og vold og overgrep.

Når det gjelder barn og unge med annen landbakgrunn, var det en tendens i materialet til at noen flere ledere av *kommersielle* institusjoner svarte positivt på samtlige spørsmål. Når det gjelder rusproblemer, var det ikke vesentlige variasjoner ut fra eierform når det gjaldt å gi ansatte permisjon eller arrangere fagmøter. Men det var en tendens til at ledere for *ideelle og kommersielle* institusjoner i større grad svarte at de hadde ansatte med spesiell utdanning på området. Når det gjelder barn og unge som har vært utsatt for vold eller overgrep, er det en tendens i svarene til at *ideelle* institusjoner i noe større grad har ansatte med spesiell utdanning på området og har arrangert egne fagmøter, mens *kommersielle* institusjoner i noe større grad har gitt ansatte permisjon for å videreutdanne seg. Lederne er imidlertid ikke spurt om permisjonen er gitt med eller uten lønn.

Med de tidligere nevnte forbeholdene om små tall, ser det ut som om de private institusjonene på ulike måter prøver å heve kompetansen på nye, viktige områder i noe større grad enn de statlige. Det kan selvsagt skyldes at de statlige har høyere kompetanse på disse områdene i utgangspunktet. Det kan også skyldes at private institusjoner føler konkurransen sterkere og ønsker å tilby dokumenterbar kompetanse når det skal forhandles om avtaler.

6.4 Kvalitetssikring og kvalitetskontroll

I denne evalueringen deltar bare institusjoner med godkjente og kvalitetssikrede plasser. I motsetning til Nordstoga og Støkken (2008, 2009), som studerte godkjenningsprosesser i en tidlig fase etter at reformen hadde trådt i kraft, skjedde evalueringen etter at godkjennings- og kvalitetssikringsprosedurene hadde vært i bruk noen år. Følgelig leder informantene institusjoner som fyller de minimumskravene som følger av godkjenningsforskriften og forskriften om kvalitet og internkontroll av 2008.

Casestudien viser at kommunene som deltok var relativt lite bevisste på dette punktet. Ofte kommer plasseringene litt brått på, og da må saksbehandlerne stole på at kvalitetssikringen er på plass i de institusjonene som tilbys. Noen av dem sa også at dette ikke er deres oppgave og at de må stole på fagteamene når det gjelder kvaliteten på tilbudet som gir til den enkelte.

Det var dessuten stor variasjon når det gjaldt i hvilken grad de ansatte i fagteamene var opptatt av slike problemstillinger. Dette er kanskje ikke så rart siden godkjenning og kvalitetssikring av institusjonene skjer sentralt, og ikke er en del av de fagteamansattes ansvarsområde.

Surveystudien til fagteamansatte og institusjonsledere inneholdt flere spørsmål om betydningen av ulike former for kvalitetssikring og kvalitetskontroll. For det første ble de fagteamansatte spurt om deres vurdering av institusjonenes oppfølging av det metodiske grunnlaget for arbeidet, som er direkte avledet av forskriften om kvalitet og internkontroll (tabell 6.5).

Tabell 6.5: Fagteamansattes vurdering av institusjonenes oppfølging av det metodiske grunnlaget for arbeidet (N=164). Prosent

	Alle	Noen	Ingen
Institusjonene har redegjort skriftlig for sin faglige tilnæringsmåte	47	49	4
Institusjonene har teoribaserte tilnæringsmåter	29	68	3
Institusjonene bruker kunnskapsbasert metodikk	19	79	2

Tabell 6.5 viser at bare en liten andel av de fagteamansatte som deltok i undersøkelsen, svarte at ingen av institusjonene de kjente til har redegjort skriftlig for sin faglige tilnæringsmåte, har teoribaserte tilnæringsmåter, eller bruker kunnskapsbasert metodikk. Svarene viste små regionale forskjeller, bortsett fra at fagteamansatte fra *region Vest* i noe større grad enn de andre svarte at alle institusjonene har teoribaserte tilnæringsmåter (40 % i forhold til 29 %).

Fagteamansatte ble også stilt fem spørsmål om sin vurdering av regionenes godkjennings- og kvalitetssikringssystem knyttet til institusjonene, gjennom at de skulle ta stilling til to utsagn med negativt og tre utsagn med positivt fortegn (tabell 6.6). Institusjonslederne ble stilt de samme spørsmålene, og i tillegg ett om i hvor stor grad systemet blir opplevd som en mistillit.

Tabell 6.6: Fagteamansattes vurdering av ulike konsekvenser av regionenes godkjennings- og kvalitetssikringssystem knyttet til institusjonene. Prosent

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig
Det bidrar til god kvalitet i institusjonstilbudet (n=152)	16	60	20	3
Det fungerer godt som kontroll av institusjonene (n=153)	13	60	22	6
Det er for omfattende (n=152)	7	36	40	18
Det er effektivt (n=153)	6	58	35	2
Det skaper en unødig fordyring av tilbudet (n=148)	3	23	44	30

Tabellen viser at omtrent tre fjerdedeler av de fagteamansatte som besvarte spørsmålene, sa seg helt eller delvis enige i at regionenes godkjennings- og kvalitetssikringssystem bidrar til god kvalitet i institusjonstilbudet og fungerer godt som kontroll av institusjonene. Litt færre, 64 prosent, sa seg helt eller delvis enige i at systemet er effektivt. Nesten like mange sa seg helt eller delvis *u*enige i at systemet er for omfattende, og tre fjerdedeler sa seg helt eller delvis uenige i at det skaper en unødig fordyring av tilbudet. Fra de fagteamansattes side ser det derfor ut som om regionenes godkjennings- og kvalitetssikringssystem fungerer rimelig bra.

Institusjonslederne uttrykte seg enda mer positive til systemets betydning for kvaliteten på institusjonen enn de fagteamansatte, på den måten at nesten ni av ti av de 78 som besvarte spørsmålet, sa seg enten helt (30 %) eller delvis (58 %) enige. Fire femtedeler av institusjonslederne sa seg også enten helt (23 %) eller delvis (57 %) enige i at systemet fungerer godt som kontroll av institusjonene. Men langt flere institusjonsledere enn fagteamansatte vurderte systemet som for omfattende, noe sju av ti institusjonsledere sa seg helt (28 %) eller delvis (41 %) enige i.

Litt færre institusjonsledere enn fagteamansatte sa seg helt (12 %) eller delvis (40 %) enige i at systemet er effektivt, mens litt flere sa seg helt (13 %) eller delvis (18 %) enige i at det skaper en unødig fordyring av tilbudet. Nærmere en av seks institusjonsledere sa seg også helt (3 %) eller delvis (12 %) enige i at systemet kan oppleves som en mistillit.

Spørsmålene ble besvart av flertallet av de institusjonslederne som deltok i surveyen, følgelig uavhengig av eierform. Vi forventet at ledere av private institusjoner skulle være mer kritiske enn ledere for statlige institusjoner (tabell 6.7).

Tabell 6.7: Institusjonsledernes vurdering av ulike konsekvenser av regionenes godkjennings- og kvalitetssikringssystem knyttet til institusjonene, etter eierform (N=74). Prosent som sa seg helt og delvis enig

	Statlig (n=37)	Ideell (n=13)	Kommersiell (n=24)
Det er for omfattende	68	75	65
Det bidrar til god kvalitet i institusjonstilbudet	87	88	79
Det fungerer godt som kontroll av institusjonen	84	77	75
Det skaper en unødig fordyring av tilbudet	20	33	39
Det er effektivt	46	56	64
Det oppleves som en mistillit	7	25	26

Det var imidlertid små forskjeller i svarene. Lederne av private institusjoner sa seg i større grad enn lederne fra statlige institusjoner sa seg enige i at godkjennings- og kvalitetssikringssystemene skaper en unødig fordyring av tilbudet og at det oppleves som mistillit.

6.5 Brukermedvirkning

Tre stikkord for god kvalitet fra en fagteamansatt: «*Barnets perspektiv, involverer barnet i de konkrete arbeidsmål for at barnet kan flytte ut av institusjon på sikt, mestringsorientert*».

Som påpekt i dokumentanalysen, beskriver Slettebø, Oterholm og Stavrum's undersøkelse (2010) hvordan institusjonene er den arenaen som kommer best ut med hensyn til brukermedvirkning, selv om det også her kan være forskjeller mellom ungdommenes syn og de voksnes syn. Tidligere i kapitlet (figur 6.3) ble fagteamansattes og institusjonslederes vurdering av om barn og unge i hovedsak blir spurt om hva de synes om oppholdet på institusjonen, vist. Figur 6.3 viser at dette var et spørsmål der både institusjonsledere og fagteamansatte ga noe mindre positive vurderinger enn på de andre spørsmålene som ble stilt samtidig.

I tabell 6.8 presenteres resultater om institusjonslederes holdninger til det som kan kalles «medvirkning i hverdagslivet», det vil si måter å få fram barn og unges synspunkter på om ulike sider ved livet på institusjonen. Institusjonslederne fikk også noen spørsmål om hvorvidt barnas og ungdommenes oppfatning har innflytelse på beslutninger som tas i institusjonen med sikte på hvordan dette organiseres (tabell 6.8) og hva det inneholder (tabell 6.9).

Tabell 6.8: Rammer for barn og unges innflytelse på institusjonen. Institusjonslederne, prosent. (N=81)

Type arena	Prosent
Vi gjennomfører regelmessig barne- og ungdomsmøter	88
Barn og unges tilbakemeldinger brukes til å bedre institusjonsoppholdet	85
Barn og unge er med på å utforme den skriftlige planen for sitt opphold ved institusjonen	89
Barn og unge er med på å utforme rapporter vi skriver om dem	31
Barn og unge har anledning til å <i>bytte</i> særkontakt	31
Barn og unge er med på å <i>velge</i> særkontakt	6

Tabell 6.8 viser at de aller fleste sa seg enige i at barn og unge deltar på de måtene som er nedfelt i kvalitetsforskriften. Dernest ser vi at langt færre sa seg enige i at barn og unge deltar i beslutninger som har betydning for formelle sider ved institusjonsoppholdet, sakene, eller med sider ved organiseringen av institusjonen som berører institusjonens drift. Dette gjaldt i minst grad i forhold til å kunne være med på å velge særkontakt, men i større grad når det gjaldt å kunne bytte særkontakt.

En knapp tredjedel av institusjonslederne sa seg enige i at barn og unge er med på å utforme rapportene som blir skrevet om dem. «Utforme» kan bety mange forskjellige ting, og dreie seg om både interne rapporter til bruk i institusjonen, rapporter som skal sendes til for eksempel barneverntjenesten, fagteamet eller fylkesnemnda, eller søknader som skal sendes om ulike tilbud. Det var ikke rom for å være så detaljert i spørreskjemaet, så igjen er dette et tema hvor det for eksempel kunne være interessant å se nærmere på forskjeller og likheter mellom praksis i institusjoner og fosterhjem.

Det var store likheter på tvers av *eierform* når det gjaldt utsagnene som følger av kvalitetsforskriften. Det er derimot noe mer variasjon i svarene på de andre spørsmålene. Igjen beskrives bare tendenser ettersom det er så vidt få respondenter særlig fra private, ideelle institusjoner (13). Tendensen går i retning av noe større grad av involvering av barn og unge som er i kommersielle og særlig ideelle institusjoner. Dette blir imidlertid utdypet mer i tabell 6.9, der svarene på enda mer spesifikke spørsmål vises.

Tabell 6.9: Andel institusjonsledere som sa seg enige i følgende aktiviteter på institusjonene (N=81). Prosent

Type arena	Prosent
Personalet hører på barn og unge hvis de er kritiske til opplegget på institusjonen	98
Barn og unge er med på å velge felles aktiviteter ved institusjonen	98
Barn og unge er med på å velge hva som skal serveres til middag	96
Barn og unge er med på å diskutere reglene for dagliglivet på institusjonen	85
Det holdes jevnlig samlinger for å diskutere hva barn og unge synes om opplegget på institusjonen	82
Institusjonen har en forslagskasse for barn og unge	22

Som tabellen viser, er det ikke rom for mye variasjon ut fra eierform når det gjelder disse utsagnene, med unntak av det siste: om institusjonen har en forslagskasse for barn og unge. Her svarte en litt høyere andel av lederne for statlige institusjoner ja enn lederne fra ideelle og kommersielle institusjoner.

De fleste spørsmålene om brukervedvirkning for barna og ungdommenes del ble stilt til institusjonslederne. Ut fra resultatene er det ikke grunn til å konkludere annerledes enn det som ble gjort av Slettebø, Oterholm og Stavrum (2010). Ut fra forskning særlig med ungdom i institusjon, er det imidlertid grunn til å tro at en del av dem vil være uenige i de positive vurderingene institusjonslederne ga her (f.eks. Egelund & Jakobsen, 2011; Rambøll, 2011; Ulset, 2009). Det vil være viktig å gå videre med mer kvalitative studier av brukervedvirkning i institusjonene, der perspektivene til både barn og unge, institusjonenes ledelse og øvrige ansatte kunne inngå.

Casestudien utdyper ikke disse resultatene ytterligere, ettersom den dreier seg om prosesser forut for plassering i institusjon. Men i noen saker kom det fram at barna og ungdommenes oppfatning av om de selv ønsket å komme i fosterhjem eller på institusjon, ble tillagt vekt i valget av tiltak. Noen ville absolutt ikke i fosterhjem, andre absolutt ikke på institusjon.

6.6 Rettssikkerhet

Institusjonslederne ble stilt flere spørsmål knyttet til ivaretagelsen av barn og unges rettigheter i institusjonen, som samlet viste et bilde av at de er opptatt av barnas og ungdommenes rettigheter (tabell 6.10). For det første ble de

spurt om institusjonen sørger for at alle medarbeidere får opplæring i henholdsvis kvalitetsforskriften og rettighetsforskriften. Alle 83 institusjonsledere svarte på disse spørsmålene. Samtlige svarte bekreftende på om institusjonen sørger for at medarbeiderne får opplæring i rettighetsforskriften, og tre fjerdedeler svarte bekreftende når det gjaldt kvalitetsforskriften.

Tabell 6.10: Andel institusjonsledere som sier seg enig i ulike utsagn om barn og unges rettigheter i institusjon (N=81). Prosent

Utsagn	Prosent
Barn og unges tilbakemeldinger brukes for å bedre institusjonsoppholdet	85
Vi er veldig opptatt av å følge opp barn og unges rettigheter i institusjonen	84
Kvalitetsforskriftens § 9 om medvirkning er en god rettesnor	62
Departementets veileder fra 2009 om å snakke med barn i barnevernet er en god rettesnor	27
Rettighetsforskriften er et hinder for faglig arbeid	11

Tabell 6.10 viser at institusjonslederene generelt er opptatt av å ivareta barn og unges rettigheter, og det var ingen nevneverdige variasjoner her ut fra eierform.

Spørsmålet om ivaretagelse av rettigheter henger selvsagt nøye sammen med medvirkning fra barna og ungdommenes side, så resultatene som presenteres i denne tabellen kan med fordel ses i sammenheng med det som står i tabell 6.9.

Evalueringen kan ikke gi svar på hva som faktisk foregår i institusjonene når det gjelder ivaretagelse av barn og unges rettsikkerhet. For å svare på det trengs en annen type studier som også involverer barn og unge direkte, og som kan ta utgangspunkt i konkrete episoder og institusjonenes organisering av for eksempel utdeling av lommepenger, inndragning av lommepenger, adgang til å bruke telefon, negative sanksjoner osv. Noe av dette diskuteres i kapittel 8 på grunnlag av annen forskning. Denne forskningen er viktig fordi dette er et område hvor ungdom ofte er svært kritiske til institusjonene de er på. Måten barn og unges rettigheter praktiseres på i institusjonene kan med fordel gjøres til gjenstand for videre forskning, ikke minst fordi dette er et område hvor institusjonelle behov og særlig ungdommers opplevde behov møtes på veldig forskjellige premisser.

6.7 Tilsynets betydning for fagteamansatte og institusjonsledere

Fagteamansatte ble spurt om de bruker fylkesmannens årlige tilsynsrapport aktivt som vurderingsgrunnlag ved valg av institusjonsplassering. Ikke mer enn 23 fagteamrådgivere valgte å besvare akkurat dette spørsmålet, og tre fjerdedeler av dem svarte nei. Sannsynligvis ble ikke dette opplevd som et relevant spørsmål.

Institusjonslederne ble stilt det samme spørsmålet, og samtlige 83 har svart. Tretten prosent svarte at spørsmålet var uaktuelt ettersom de ikke har fått merknader fra fylkesmannen, men resten svarte ja.

Bufdir arbeider på sin side kontinuerlig med å sammenstille de årlige rapportene fra fylkesmennene til et dokument som kan brukes i den faglige videreutviklingen av institusjonene. Foreliggende dokumentasjon har ikke inngått i evalueringen.

Et punkt som har vært reist, er om systemtilsynet har blitt prioritert på bekostning av individtilsynet. Dette er ikke undersøkt spesielt i evalueringen. Imidlertid viser gjennomgangen som er gjort av fylkesmennenes årlige rapporter i forbindelse med dokumentanalyse at begge deler prioriteres, og at det gis rapporter om hvor mange barn og unge som er snakket med i løpet av året. Noen rapporter presiserer også at man har sørget for å være på institusjonen når barna og ungdommene er der. Men det kan selvsagt være variasjoner mellom fylkesmennene som ikke kommer fram i disse rapportene.

Som nevnt i kapittel 3, ble det holdt et møte med to unge fra Forandringsfabrikken samt lederen i forbindelse med utformingen av spørreskjemaet til institusjonslederne. I diskusjonen med dem ble også tilsynet berørt. Ungdommene påpekte at man kan være engstelig for å snakke med tilsynet på grunn av frykten for represalier fra institusjonen eller barnevernet. Slike spørsmål kommer ikke fram i fylkesmennenes rapporter, men er vel verdt å undersøke nærmere ettersom det er en stadig tilbakevendende problemstilling.

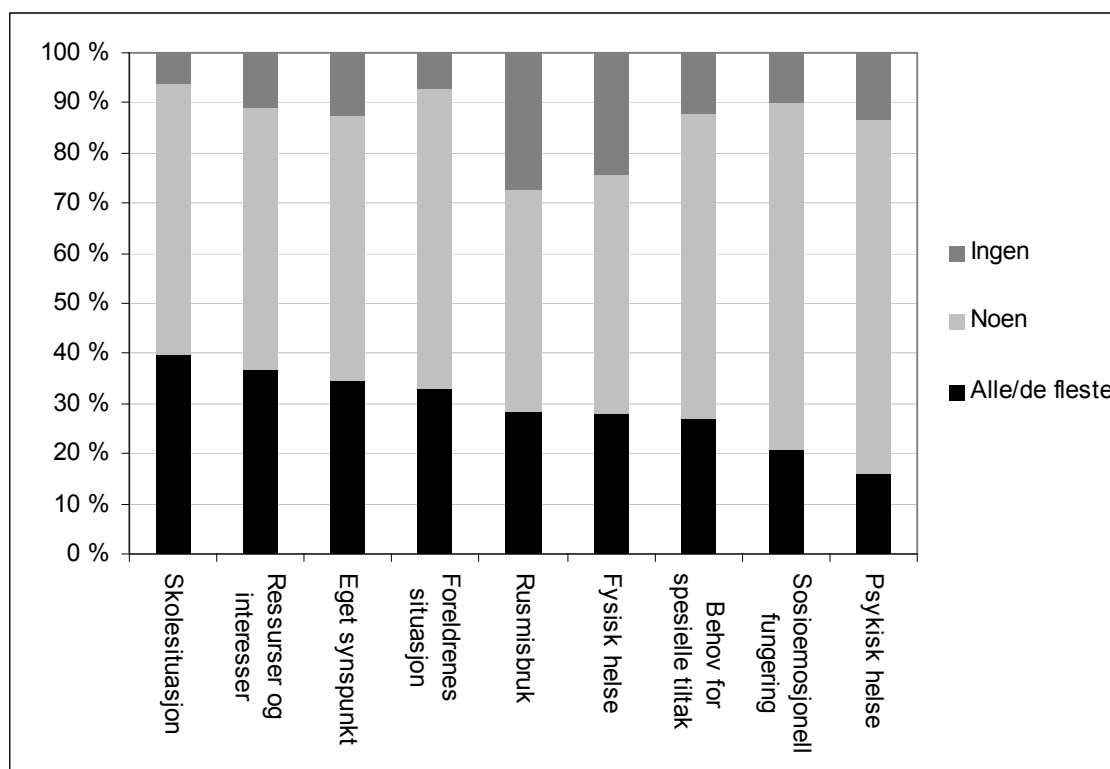
6.8 Likeverdighet og differensiering

Som påpekt i dokumentanalysen, er det en nøye sammenheng mellom likeverd og differensiering, og det er vanskelig å skille dem fra hverandre i analyser av regionale variasjoner i det statlige barnevernet. I denne delen av

kapitlet belyser vi disse spørsmålene fra litt ulike synsvinkler, først med utgangspunkt i hvor godt utredet barn og unge er når de blir plassert på institusjon.

Er barnet eller ungdommen godt nok utredet når de kommer på institusjonen?

God og riktig kjennskap til barna og ungdommene når de søkes inn på institusjon, er en vesentlig forutsetning for å kunne gi dem både et likeverdig og et riktig differensiert – eller tilstrekkelig fleksibelt – tilbud. I kapittel 9 presenteres resultater fra spørsmålene til de fagteamansatte om i hvor stor grad barna og ungdommene er tilstrekkelig utredet når det *søkes* om institusjonsplass, ettersom dette er en viktig del av samarbeidet mellom fagteam og kommuner. Her presenteres resultatene fra tilsvarende spørsmål til institusjonslederne. Svaralternativene var «alle», «de fleste», «noen» eller «ingen». I figur 6.4 har vi slått sammen de som svarte «alle» og «de fleste».



Figur 6.4: Institusjonsledernes vurdering av i hvor stor grad barna og ungdommene var utredet når de kom på institusjonen i forhold til..... (N=82). Prosent

Som figur 6.4 viser, var det ikke vanlig for institusjonslederne å svare at *ingen* var utredet i forhold til de ulike punktene som ble satt opp, med unntak av rusmisbruk og fysisk helse. Derimot var det en markant forskjell på andelen

der *alle* var utredet, fra fire av ti (skolesituasjonen) til 15 prosent (psykisk helse). Disse resultatene er i tråd med rapporten fra utvalget om kvalitetsutvikling i barneverninstitusjonene (Bufdir, 2010) om at det trengs mer kunnskap om barn og unge som kommer på institusjon. Samme bekymring gjør seg gjeldende i forhold til barn og unge som kommer i fosterhjem, nettopp fordi mangel på relevant kunnskap kan bidra til feilplasseringer og utilsiktede flyttinger som igjen rammer barnet eller ungdommen. Barnevernpanelet³² gir uttrykk for samme bekymring i sin innstilling. Så kan man heller diskutere hva som er nødvendig å gjøre av utredninger av den enkelte, men slike beslutninger må også tas på grunnlag av kjennskap til barnet.

Barnets og ungdommens eget synspunkt bør alltid være kjent ved plassering, i hvert fall når de er gamle nok til å forstå hva saken dreier seg om. Så selv om det er positivt at nærmere fire av ti institusjonsledere svarte at dette var klart for alle som ble plassert på deres institusjon, kan også svarene reflektere at dette er institusjoner som tar i mot eldre barn og unge, kanskje også en stor andel i medhold av bvl. § 4-26. Andelen burde med andre ord vært langt høyere.

At andelene som svarer «alle eller de fleste» synker når det blir spørsmål om barnets eller ungdommens psykiske helse, fysiske helse, sosioemosjonelle vansker og behov for spesielle tiltak, er ikke overraskende, og understreker samtidig behovet for gode utredninger. På den andre siden reflekterer den høyere andelen som har svart «alle eller de fleste» når det gjelder skolegang, ressurser og interesser og foreldrenes situasjon, at dette kanskje er enklere tilgjengelig informasjon, samt informasjon sosialarbeidere er vant til å hente inn.

At barn og unge akutt plasseres, som særlig skjer i statlige institusjoner, *kan*, men må ikke bidra til at institusjonen ikke har utdypende kjennskap til dem ved plassering. Det kommer an på hvor de kommer fra – om det er en relativt ukjent sak i systemet der barnet eller ungdommen kommer hjemmefra, eller om det er snakk om et barn eller en ungdom som kommer fra fosterhjem eller en annen institusjon.

Ettersom tilstrekkelig kjennskap til barnet eller ungdommen må anses å være en forutsetning for både et likeverdig og et tilstrekkelig differensiert og

³² Tilgjengelig på

http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Barnevern/2011/barnevernpanelets_rapport.pdf

fleksibelt tilbud, må konklusjonen bli at i den grad svarene fra institusjonslederne er representative for situasjonen i institusjonene, er ikke en viktig forutsetning for dette til stede i svært mange tilfeller. Dette er et viktig utviklingsområde.

Varighet på oppholdet og sammensetningen av gruppa

Et likeverdig og tilstrekkelig differensiert tilbud handler også om at institusjonsoppholdets varighet stemmer overens med de planene som er mulige å legge for et barn eller en ungdom. Samtidig vil det være å forvente at enkelte barn og unge blir lenger på institusjon enn det man har tenkt seg i utgangspunktet. Noen eksempler fra casestudien viser for eksempel at barn og unge blir værende i institusjon fordi man ikke finner egnede fosterhjem til dem. Institusjonslederne ble spurt om de hadde opplevd at opphold på deres institusjon hadde blitt mer langvarige enn forutsatt det siste året. Nærmere fire av ti av de 81 som besvarte spørsmålet, svarte at dette gjaldt for alle (6 %) eller de fleste (38 %) av plasseringene. Halvparten (52 %) svarte at det gjaldt for noen plasseringer. Det var ikke variasjoner ut fra eierform, bortsett fra at flere ledere for ideelle og kommersielle enn statlige institusjoner, svarte «ingen».

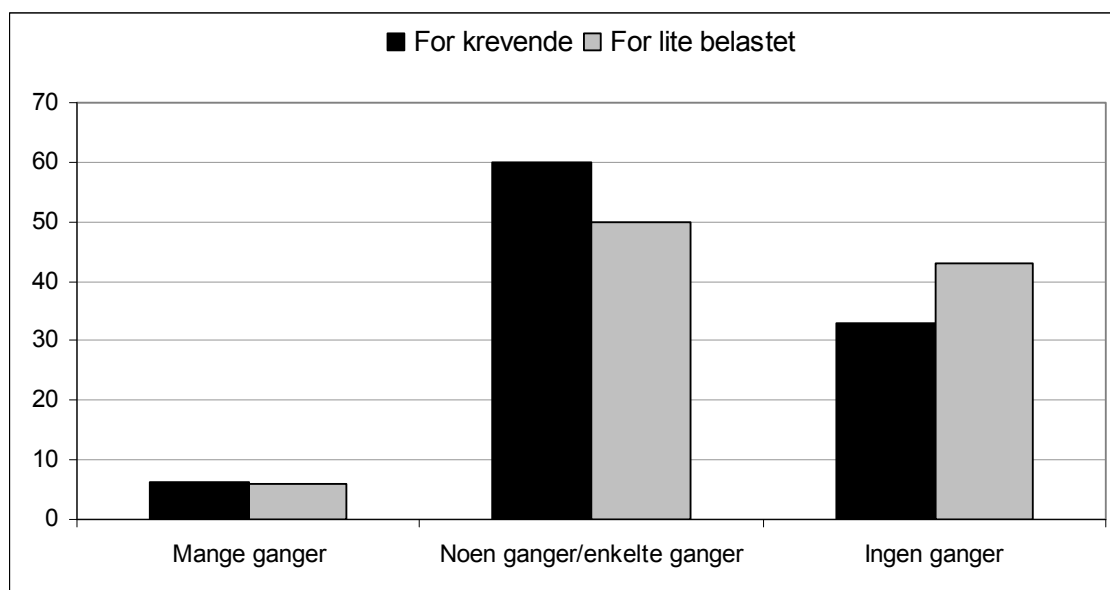
Spørsmålet her vil være hvor mye lenger enn først antatt plasseringene varer. Mest alvorlig er det hvis barn og unge blir gående i usikkerhet over mange måneder, kanskje et år. Dette gir imidlertid ikke evalueringen svar på.

Sammensetningen av gruppa på den enkelte institusjonen

Som vist i kapittel 3, oppga institusjonslederne stort sett at de tar imot barn og unge med hjemmel i flere paragrafer i barnevernsloven. Dette kunne vært en indikator på manglende differensiering av tilbudet. Samtidig vet vi når det gjelder akutt plasseringer at disse godt kan skje i medhold av andre paragrafer enn akuttparagrafen. Den store økningen i frivillige plasseringer i medhold av §§ 4-4, 5. ledd og 4-26, vil også maskere det man vet er store variasjoner i situasjonen til barna og ungdommene det gjelder. I Bufdirs egen undersøkelse av omfanget av ulike problemkategorier i institusjonene som ble gjennomført samtidig med evalueringen, påpekes det også at plasserings-

hjemmel er en utilstrekkelig indikator på barna og ungdommenes problematikk og situasjon.

Institusjonslederne ble derfor spurt om de i løpet av siste år enten hadde tatt imot barn eller unge som viste seg å være for krevende for institusjonen, eller der de andre beboerne var for belastet for vedkommende. Begge deler vil føre til at målet om et likeverdig og tilstrekkelig differensiert tilbud ikke oppnås for dem det gjelder (figur 6.5).



Figur 6.5: Institusjonsledernes vurdering av om man hadde tatt i mot barn eller unge som var for krevende, eller der gruppa var for belastet for vedkommende (N=82). Prosent

Det var ikke vanlig at dette skjedde mange ganger i løpet av et år, men det var i følge institusjonslederne temmelig vanlig at det skjedde noen eller enkelte ganger.

Det var noe variasjon ut fra eierform. Ledere for statlige institusjoner var de eneste som svarte «mange ganger» på begge spørsmål, og det var flere ledere for ideelle og kommersielle institusjoner som svarte «ingen ganger». Dette har sannsynligvis sammenheng med instruksjonen til fagteamansatte om å velge statlige institusjoner først. Det kan også antas at ledere for statlige institusjoner har mindre handlingsrom til å si nei enn ledere for ideelle og kommersielle institusjoner, selv om de ikke har det riset bak speilet som følger av at avtaler om kjøp av plasser må reforhandles med jevne mellomrom.

Er tilgjengelige institusjonsplasser for barn og unge tilstrekkelig differensiert?

Fagteamansatte ble spurt om antall tilgjengelige institusjonsplasser i deres region er *tilstrekkelig* på flere områder, som til sammen omfatter det man kan regne med er vanlige behov (tabell 6.13). Skal et tilbud være tilstrekkelig differensiert, må det også være tilstrekkelig omfattende. Fagteamansatte som deltok i surveyen, som omfattet 23 av de 26 fagteamlederne, vurderte at det i større eller mindre grad mangler institusjonsplasser på samtlige av de områdene som var nevnt. Svaralternativet var «ja» eller «nei». I tabellen beskrives hvor stor andel som svarte ja, i synkende rekkefølge.

Tabell 6.11: Fagteamansattes vurdering av om antall institusjonsplasser i deres region er tilstrekkelig når det gjelder (N=153-162). Prosent

Type institusjonsplasser/institusjoner	Prosent
Omsorgsinstitusjoner for ungdom	49
Akutt-plasser for barn (0–12 år)	45
Plasser for unge med atferdsvansker	41
Egne institusjoner for unge med atferdsvansker	39
Omsorgsinstitusjoner for barn	38
Plasser for barn og unge med sosioemosjonelle problemer	33
Langvarige plasser før utflytting til egen bolig	31
Akutt-plasser for ungdom	28
Plasser med gode ettervernstilbud	16
Utredningsplasser for barn	16
Utredningsplasser for ungdom	14
Plasser for ungdom med sammensatte problemer	13
Plasser for barn med sammensatte problemer	10

Tabell 6.11 viser generelt at fagteamansatte vurderte antallet plasser i sin region som *utilstrekkelig*, varierende fra litt mer enn halvparten (55 %) når det gjaldt akutt-plasser for barn (0–12 år), til hele ni av ti (90 %) når det gjaldt plasser for barn med sammensatte problemer. Her var det forskjeller i svarene fra regionene:

Fagteamansatte som deltok fra *Region Øst* svarte i noe *mindre* grad enn de andre at det er tilstrekkelig med plasser i omsorgsinstitusjoner for både barn og ungdom, plasser og egne institusjoner for ungdom med atferdsvansker samt utredningsplasser for barn.

Fagteamansatte som deltok fra *Region Vest* svarte derimot i noe *større* grad enn de andre at det er tilstrekkelig med plasser i omsorgsinstitusjoner for barn så vel som ungdom, akutt plasser for barn så vel som ungdom, plasser for barn og unge med sosioemosjonelle vansker, langvarige plasser for utflytting til egen bolig, utredningsplasser for barn og ungdom og plasser for barn med sammensatte problemer.

Fagteamansatte som deltok fra *Region Midt-Norge* svarte i noe *mindre* grad enn de andre at det er tilstrekkelig plasser for atferdsvanskelig ungdom så vel som egne institusjoner for atferdsvanskelig ungdom. Det samme gjaldt langvarige plasser før utflytting til egen bolig. Derimot svarte de fagteamansatte herfra i noe *større* grad enn totalen at det finnes utredningsplasser for ungdom.

Fagteamansatte som deltok fra *Region Nord* svarte i noe *mindre* grad enn de andre at det er tilstrekkelig med utredningsplasser for unge.

Ingen av de fagteamansatte som deltok fra *Region Sør* svarte at det er tilstrekkelig med plasser for barn med sammensatte problemer. De svarte i noe *mindre* grad enn de andre at det er tilstrekkelig med utredningsplasser for barn.

Fagteamansatte fra region *Øst*, *Midt-Norge* og på et punkt region *Nord*, svarte alle at det mangler ulike plasser for ungdom i deres regioner. Svarene fra region *Øst* skilte seg fra de andre svarene fordi de fagteamansatte herfra ga uttrykk for at det manglet plasser for svært mange kategorier, både barn og unge. Svarene fra de fagteamansatte fra region *Sør* skilte seg fra svarene fra de andre regionene fordi det her var mangel på plasser for barn og ikke ungdom som ble løftet fram. Og svarene fra region *Vest* skilte seg fra alle de andre fordi de, som den eneste regionen utenom *Midt-Norge* for en bestemt kategori, generelt uttrykte at denne regionen i større grad enn de andre har nok institusjonsplasser.

Generelt var det utredningsplasser for barn og ungdom og plasser for barn og ungdom med sammensatte problemer som ble vurdert som dårligst dekket, samt plasser med gode ettervernstilbud. Hvis disse svarene er en god indikator, er det vanskelig å konkludere med at institusjonstilbudet i sin alminnelighet er tilstrekkelig differensiert. Dette påpekes også av utvalget som utredet kvalitet i barnevernsinstitusjonene (Bufdir, 2010), selv om man

her valgte andre kategorier enn de som har blitt brukt i evalueringen. En annen konklusjon er at det sannsynligvis er nødvendig med ytterligere avklaring av hvilke kriterier tilstrekkelig differensiering skal defineres etter, i tillegg til de som foreslås i ovennevnte innstilling.

Institusjonslederne ble spurt om de *tilbød* plasser på flere, men ikke alle de samme områdene (tabell 6.12).

Tabell 6.12: *Typen plasser institusjonene tilbyr i følge institusjonslederne (N=83)*

Type institusjonsplasser/institusjoner	Prosent
Plasser for barn og unge med sammensatte problemer	87
Plasser for barn og unge med ren omsorgsproblematikk	70
Plasser for barn og unge med psykiske lidelser	57
Akutt-plasser (uansett lovhemmel)	45
Plasser for unge med rusproblemer	34
Utredning	24

Tabell 6.11 viste at fagteamansatte mente det var størst mangel på plasser for barn og unge med sammensatte problemer. Tabell 6.12 viser derimot at akkurat slike plasser er noe institusjonslederne syntes de kunne tilby. En forklaring på dette kan være at mange barn og unge opplever å ha sammensatte problemer. En annen forklaring kan være at institusjonsledere og fagteamansatte til dels definerer innholdet i dette begrepet ulikt. Videre kan vi ikke vite, som nevnt i metodekapitlet, i hvor stor grad de fagteamansatte og institusjonslederne svarte om de samme institusjonene.

Det var ikke store variasjoner i svarene ut fra eierform. Lederne for litt flere kommersielle enn statlige institusjoner oppga at de tilbød utredning, og det samme gjaldt akutt-plasseringer og plasser til barn og unge med ren omsorgsproblematikk (tabell ikke vist).

Spørsmålet om tilstrekkelig differensierte tilbud vedrører også *alderssammensetningen* på barna og ungdommene. Nesten samtlige institusjonsledere (95 %) oppga at de kunne tilby plasser til barn og unge mellom 13 og 18 år. En knapp femtedel kunne tilby plasser bare til barn som er 12 år eller yngre; noe flere fra private enn statlige institusjoner. Litt færre enn dette (17,5 prosent) kunne tilby plasser bare til unge 19–22 år, også her noe flere private enn statlige institusjoner. Med andre ord reflekterer aldersdelingen på tilbudet slik det framkommer her, i stor grad aldersdelingen på barna og ungdommene som faktisk plasseres.

6.9 «Snapshots» fra regionene

I denne delen av kapitlet oppsummeres de viktigste *forskjellene* mellom regionene. Disse må ses i sammenheng med likhetene i svarene uavhengig av regionstilhørighet, som er redegjort for tidligere i kapitlet.

Uavhengig av de forskjellene som beskrives her, er det to generelle forhold som går igjen. Det første er at fagteamansatte som deltok i undersøkelsen, var kritiske til kvaliteten på institusjonstilbudet. Kritikken virket sterkest på generelle spørsmål, og var mindre omfattende når fagteamansatte fikk mer konkrete spørsmål. For det andre var det allmenn enighet om at det mangler institusjonsplasser til en rekke identifiserte grupper med barn og unge. De regionale variasjonene i svarene på dette punktet viser primært at mangelen på plasser ikke er lik over hele landet.

Region Øst:

- Noen eller klart flere svarte «nei» når det gjaldt om kvaliteten på tilbudet til atferdsplasserte, plasserte for utredning, de med atferdsvansker, barn og unge med sosioemosjonelle vansker, barn og unge med sammensatte problemer og ungdom i ettervernsfasen er god nok.
- Videre svarte noe *færre* at ingen har kompetanse når det gjelder barn og unge fra fattige familier.
- De fagteamansatte fra denne regionen svarte dessuten i noe *mindre* grad enn de andre regionene at det er tilstrekkelig med plasser i omsorgsinstitusjoner for både barn og ungdom, både plasser og egne institusjoner for ungdom med atferdsvansker og utredningsplasser for barn.

Region Vest:

- Noen *flere* svarte nei når det gjaldt om kvaliteten på plasser for utredning er god nok.
- Videre svarte noe *færre* at ingen av institusjonene har kompetanse når det gjelder barn og unge med psykisk syke foreldre og barn og unge som har vært seksuelt eller fysisk mishandlet.
- Noen *flere* svarte «til en viss grad» til forskjell fra «stort sett» når det gjaldt å følge opp skolegang, samt hva barna og ungdommene synes om oppholdet på institusjonen.

- De svarte derimot i noe *større* grad enn totalen at det var tilstrekkelig med plasser i omsorgsinstitusjoner for barn så vel som ungdom, akutt plasser for barn så vel som ungdom, plasser for barn og unge med sosioemosjonelle vansker, langvarige plasser før utflytting til egen bolig, utredningsplasser for barn og ungdom og plasser for barn med sammensatte problemer.

Region Midt-Norge:

- Relativt flere av de fagteamansatte herfra svarte «både-og» når det gjaldt om kvaliteten på plasser for atferdsplasserte er god nok.
- Noen flere svarte «ingen» når det gjaldt kompetanse i å arbeide med barn og unge som har vært eksponert for vold i familien.
- Litt *færre* svarte stort sett når det gjaldt å følge opp gutter på en god måte, og litt *flere* svarte stort sett når det gjaldt oppfølgingen av kontakt med familie og nettverk.
- De svarte i noe *mindre* grad enn de andre at det var tilstrekkelig plasser for atferdsvanskelig ungdom så vel som egne institusjoner for atferdsvanskelig ungdom. Det samme gjaldt langvarige plasser før utflytting til egen bolig. Derimot svarte de fagteamansatte herfra i noe *større* grad enn totalen at det finnes utredningsplasser for ungdom.

Region Nord:

- Relativt flere fra denne regionen svarte «nei» når det gjaldt om kvaliteten på plasser for akutt plasserte, plasserte for utredning, langtidsplasserte, barn og unge med sammensatte problemer, og barn og unge med sosioemosjonelle vansker er god nok.
- Noen flere svarte «nei» når det gjaldt kompetanse i å arbeide med barn og unge som har blitt seksuelt eller fysisk mishandlet og barn og unge med rusmisbrukende foreldre, mens langt flere i regionen svarte «ingen» når det gjaldt barn og unge med minoritetsbakgrunn.
- Litt *flere* svarte «stort sett» når det gjaldt oppfølgingen av skolegang og hva barna og ungdommene synes om oppholdet.
- De svarte i noe *mindre* grad enn de andre at det er tilstrekkelig med utredningsplasser for unge.

Region Sør:

- Noen flere fra denne regionen svarte «nei» når det gjaldt institusjonenes kompetanse i å arbeide med atferdsplasserte, de med atferdsvansker, barn og unge med sosioemosjonelle vansker, og barn og unge med sammensatte problemer.
- Noen flere svarte videre «ingen» når det gjaldt oppfølging av barn og unge fra fattige familier, barn og unge som har vært seksuelt eller fysisk mishandlet og barn og unge med minoritetsbakgrunn.
- Litt *færre* fra regionen svarte «stort sett» når det gjaldt oppfølgingen av kontakt med familie og nettverk, litt *flere* når det gjaldt å følge opp gutter og jenter på en god måte.
- *Ingen* svarte at det er tilstrekkelig med plasser for barn med sammensatte problemer. De svarte i noe *mindre* grad enn totalen at det er tilstrekkelig med utredningsplasser for barn.

6.10 Avsluttende diskusjon

I denne delen av kapitlet løftes noen sentrale resultater fram, og analyseres i sammenheng. Det er for det første hva surveystudiene viste om *kvaliteten på institusjonstilbudet*, som ble angrepet fra litt ulike synsvinkler. Disse resultatene har direkte betydning for vurderingen av hvorvidt forvaltningsreformen har ført til et likeverdig og differensiert institusjonstilbud på landsbasis med høy faglig kvalitet. For det andre diskuteres *brukermedvirkning*, og for det tredje tas *rettssikkerhet og tilsyn* opp som et eget tema.

6.10.1 KVALITETEN PÅ INSTITUSJONSTILBUDET

Evalueringen av institusjonstilbudet skulle framskaffe kunnskap om statens ansvarsovertakelse for institusjonene har sikret et tilstrekkelig differensiert tilbud med høy faglig kvalitet i alle regioner. Departementet formulerte fire problemstillinger som skulle besvares på dette området, som diskuteres nærmere i kapittel 10 der evalueringens resultater oppsummeres i sin helhet. I oppdragsbeskrivelsen beskrives også evalueringens formål som at man generelt er opptatt om barns omsorgssituasjon i institusjonene er god, og at skolegangen følges opp. Dessuten er det spørsmål om institusjonenes (behandling)tilbud er forskningsbasert.

«Høy faglig kvalitet» kan operasjonaliseres på mange måter. I evalueringen er det for det første tatt utgangspunkt i kvalitetsforskriftens § 2 om målgruppe, målsetting og metode. Derrest er det tatt utgangspunkt i dokumentanalysen, som viser utviklingen i arbeidet med kvalitetssikring av institusjonenes arbeid ved hjelp av felles rutiner og retningslinjer.

Kompetanse i forhold til ulike målgrupper

De fagteamansatte som besvarte spørreskjemaet, framsto som ganske kritiske til kvaliteten på institusjonene i sine opptaksområder når det gjaldt definerte målgrupper. Dette er etter vårt syn bekymringsfullt. Flere var kritiske til kvaliteten på tilbudet til unge med atferdsvansker, men samlet var det også en god del kritikk av kvaliteten i forhold til andre målgrupper. Færrest var kritiske til kvaliteten på tilbudet til akutt plasserte og omsorgsplasserte, mens flest var kritiske til kvaliteten på tilbudet til plasserte for utredning, barn og unge med sammensatte problemer og unge i ettervernsfasen.

Det var regionale variasjoner, og det var også noen variasjoner i de fagteamansattes svar avhengig av eierform. Ut fra disse resultatene er det imidlertid ikke mulig å vite hva den enkelte fagteamansatte legger i «kvalitet», og følgelig heller ikke mulig å vite hva som ville kjennetegnet institusjoner som gir et tilbud av høy faglig kvalitet. En viktig utviklingsoppgave framover, vil være å samle eksempler på «best practice» i institusjonstilbudet i forhold til ulike målgrupper. På den måten kan også arbeidet som ble gjort i forbindelse med rapporten om kvaliteten på institusjonstilbudet, som nettopp er opptatt av målgruppedifferensiering (Bufdir, 2010), videreføres.

Kompetanse i forhold til barn og unge med ulik bakgrunn

Kvaliteten på institusjonstilbudet har også sammenheng med institusjonenes kompetanse i å forholde seg til barn og unge med ulike omsorgssituasjoner i opprinnelsesfamilien. Her ble både fagteamansatte og institusjonsledere bedt om å vurdere institusjonenes kompetanse hvis barna og ungdommene for eksempel er utsatt for omsorgssvikt, eksponert for vold i hjemmet, eller at foreldrene har psykiske vansker. Allment ble institusjonenes kompetanse vurdert som høyere på disse spørsmålene av de fagteamansatte enn når det gjaldt målgrupper ut fra kjennetegn ved barna og ungdommene. Samtidig er

det bekymringsfullt at andelen som svarte at ingen institusjoner i deres opp-
taksområde hadde et godt tilbud, varierte mellom 10 og 20 prosent avhengig
av pobleområde. *Institusjonslederne* ble stilt tilsvarende spørsmål, og
vurderte allment egen kompetanse høyere enn det de fagteamansatte gjorde.
Det er imidlertid interessant å merke seg at både fagteamansatte og
institusjonsledere rangerte kompetanse når barn eller ungdom har annen
landbakgrunn lavest.

Kompetanse i forhold til viktige oppfølgingsområder

En tredje, viktig indikator på kvalitet er institusjonenes kompetanse i forhold
til viktige oppfølgingsområder som skolegang og kontakt med familie og
nettverk. Her ble de fagteamansatte og institusjonslederne stilt samme spørs-
mål. Igjen ga institusjonslederne mer positive svar enn de fagteamansatte,
men de fagteamansatte ga igjen mer positive svar på dette spørsmålet enn på
det generelle spørsmålet om kvalitet i forhold til definerte målgrupper.

Når det gjelder *oppfølgingen av barn og unges familie og nettverk*, ble
institusjonslederne stilt en del oppfølgende spørsmål. Noe mer en fire femte-
deler svarte at de har jevnlig møter med beboernes familier, tre fjerdedeler at
de samarbeider med kommunen om familiearbeid. Færre drev med syste-
matisk opplæring av personalet eller hadde egne fagpersoner som arbeider
med beboernes familier. Dette vil nok avhenge av institusjonenes størrelse.

Når det gjelder *oppfølgingen av barn og unges skolegang*, ble det også
stilt en del oppfølgende spørsmål til institusjonslederne. Her svarte de aller
fleste at man sørger for å få barn og unge på skolen, har jevnlig samarbeids-
møter med skolen, tilbyr leksehjelp og går på foreldremøter/foreldresamtaler.
Med andre ord følges de formelle rammene rundt skolegangen godt opp i
følge institusjonslederne. Noe færre, men aldri mindre enn 60 prosent, svarte
positivt på at barna og ungdommenes sosiale situasjon på skolen følges opp,
at det er satt av bestemte tider til jobbing med lekser eller at institusjonen har
egne steder å gjøre lekser på. Det kan derfor virke som om et viktig utvik-
lingsområde på dette punktet er helheten i barna og ungdommenes skole-
situasjon, hvor det sosiale har stor betydning, ikke minst fordi barn og unge i
institusjon kan føle seg mobbet eller stigmatisert på skolen nettopp fordi de
bor på institusjon.

Det ble også stilt spørsmål til institusjonslederne om *kompetansehevings-tiltak* i regi av institusjonen. Fra knapt 60 til knapt 70 prosent av institusjonslederne oppga at institusjonen hadde ansatte med videre- eller etterutdanning i teamene barn og unge med annen landbakgrunn, unge med rusproblemer eller barn og unge som har vært utsatt for vold eller overgrep. Fra vel en tredjedel til vel 40 prosent hadde gitt ansatte permisjon for å ta videre- eller etterutdanning i disse temaene, og det var også arrangert egne fagmøter om disse temaene, da særlig om unge med rusproblemer.

Urovekkende diskrepans mellom svarene til de fagteamansatte og institusjonslederne?

Det var til tider stor diskrepans mellom svarene til de fagteamansatte og institusjonslederne. Institusjonsledere vil selvsagt alltid kjenne sin egen institusjon bedre i alle detaljer enn de som kommer utenfra. Det kan være en forklaring at de fagteamansatte ikke kjenner alle institusjonene godt nok, selv om det står i instruksen til fagteamene at man skal ha god kjennskap til det eksisterende tilbudet. Det kan igjen være en forklaring at institusjonslederne har ønsket å presentere sin institusjon i et best mulig lys. Det kan dessuten være en forklaring at spørsmålene som ble stilt, særlig det mest generelle om kvalitet på tilbudet til definerte målgrupper, ikke var gode nok til å fange opp kunnskapen særlig til de fagteamansatte. Igjen vil det være et viktig utviklingsområde å utforske nærmere hva disse forskjellene innebærer, og hva de betyr i praksis.

I hvor stor grad barna og ungdommene er godt nok utredet på forhånd

Institusjonslederne ble spurt om i hvor stor grad barna og ungdommene er utredet når de kommer til institusjonen, i forhold til områder man vet er viktige å vite noe om. Eksempler er skolesituasjon, ressurser og interesser, foreldrenes situasjon og fysisk og psykisk helse. De færreste svarte at ingen var utredet, men i overkant av en femtedel svarte at ingen var utredet når det gjaldt rusmisbruk og fysiske helse. Førstnevnte vil selvsagt være uaktuelt for de yngste barna. Men andelen som svarte «alle» var også lav, særlig når det gjaldt sosioemosjonell fungering og psykisk helse. Dette vil igjen øke risikoen for at barn og unge ikke får et tilstrekkelig individuelt tilpasset tilbud. Det vil også øke risikoen for at barn og unge plasseres på samme institusjon selv om de helst ikke burde vært det.

Differensiering av institusjonstilbudet

Institusjonsledernes svar går systematisk i retning av *manglende* differensiering, både når det gjelder kjennetegn ved barn og unge de oppgir at de kan gi et tilbud til og hva slags plasseringshjemler som brukes for plassering. Unntaket er aldersdifferensiering. Mens nesten samtlige institusjoner oppga at de tar imot unge mellom 13 og 17 år, var det ikke mer enn rundt en femtedel som tok imot barn under 12 år eller unge voksne mellom 19 og 22 år. Dette kan kanskje ha sammenheng med at særlig de private institusjonene kan oppleve at de trenger å kunne gi et variert tilbud, det vil si ha flere ben å stå på, for å vinne fram i konkurranser med både staten og kommunene.

Samtidig var de fagteamansatte klare på at det etter deres syn mangler plasser for en rekke forskjellige grupper med barn og unge, særlig for barn og unge med sammensatt problematikk. Dermed går deres svar også i retning av *manglende* differensiering.

Metodiske tilnæringsmåter

På dette området ble formuleringene i kvalitetsforskriften fulgt, og de fagteamansatte ble spurt om institusjonene i deres opptaksområde hadde redegjort skriftlig for sin faglige tilnæringsmåte, om de hadde teoribaserte tilnæringsmåter og om de brukte kunnskapsbasert metodikk. Det var svært få som svarte «ingen» på disse spørsmålene. Hvis disse opplysningene stemmer, var det kanskje bekymringsfullt at ikke mer enn knapt halvparten svarte at alle institusjonene hadde redegjort skriftlig for sin faglige tilnæringsmåte, mens halvparten svarte at noen hadde det. Andelen som svarte at alle institusjonene hadde teoribaserte tilnæringsmåter og brukte kunnskapsbasert metodikk, var enda lavere, henholdsvis 29 og 19 prosent. Igjen hvis opplysningene stemmer, virker dette enda mer bekymringsfullt.

Det er ikke mulig å vite hvorfor de fagteamansatte svarte som de gjorde, heller ikke hvorfor ikke alle institusjonene i så fall tilfredsstillte disse kravene. Videre er det vanskelig å vurdere konsekvensene av akkurat dette for kvaliteten på tilbudet som gis – dels fordi det er ganske mye variasjon i de svarene som ble gitt, og dels fordi kvaliteten på tilbudet avhenger av langt mer enn akkurat dette.

Samtidig går det igjen i svarene fra både fagteamansatte og institusjonsledere at de jevnt over, dog med noen unntak, er positive til de retningslinjene som eksisterer for å kvalitetssikre innholdet i institusjonstilbudet.

6.10.2 BRUKERMEDVIRKNING

I undersøkelsen av brukermedvirkning i det statlige barnevernet (Slettebø, Oterholm & Stavrum, 2010), kom institusjonene relativt godt ut når det gjaldt brukermedvirkning. Det er også lettere å involvere barn og unge i en institusjonell setting, ettersom de er der store deler av døgnet og derfor *kan* involveres i mange ulike settinger. Det store flertallet av institusjonslederne svarte også at de gjennomførte regelmessig barne- og ungdomsmøter, at barn og unges tilbakemeldinger brukes for å bedre institusjonsoppholdet og at barn og unge er med på å utforme den skriftlige planen for oppholdet sitt ved institusjonen. Derimot svarte langt færre at barn og unge er med på å utforme rapporter som skrives om dem, og at de har anledning til å velge særkontakt. Veldig få svarte at barna og ungdommene kan bytte særkontakt.

Samtidig ga både fagteamansatte og institusjonsledere mindre positive svar når det gjaldt involvering av barn og unge enn når det gjaldt oppfølging av skolegang og oppfølging av kontakten med familie og nettverk, noe som indikerer at dette er et utviklingsområde. I tillegg kommer tilbakemeldinger fra særlig ungdom i ulike settinger om at for eksempel barne- og ungdomsmøter ikke nødvendigvis fungerer etter hensikten, eller at det er vanskelig å bli hørt på områder som hva de ønsker å gjøre i fritiden (Ulset, 2009). Spørsmålene til de fagteamansatte og institusjonslederne kan derfor bare delvis besvare spørsmålet om hvorvidt barn og unge involveres i tilstrekkelig grad og på riktig måte, som igjen er ett av de seks kriteriene i den generelle definisjonen av kvalitet som ble referert innledningsvis.

6.10.3 RETTSSIKKERHET OG TILSYN

I oppdragsbeskrivelsen framheves også betydningen av å avdekke om oppfølgingen av godkjenningsforskriften og kvalitetsforskriften er god, likeledes å belyse tilsynet med institusjonene og vurdere om dette bidrar til å utvikle tilbudet.

Rettigheter og rettssikkerhet

Institusjonslederne fikk flere spørsmål om dette, og samlet tegnet svarene et bilde av at de generelt er opptatt av å ivareta barn og unges rettigheter i institusjon.

Samtidig vet man at dette er et konfliktfylt område, særlig for unge i institusjon, som lett føler sine rettigheter krenket på grunn av rutiner og regler de må forholde seg til, og hendelser der det blir brukt rapporteringspliktig tvang. Dette kan også handle om hva slags forklaringer ungdommene får, og om de føler seg sett, hørt og forstått i situasjonen. Dette kan ikke spørreskjemaundersøkelsen til institusjonslederne gi svar på, men noen forskningsresultater presenteres i kapittel 8. Sammen med betydningen av tilsynsfunksjonen i praksis framtrer dette som et område der det er viktig med egen, ny forskning.

Tilsynet

Utvikling av *tilsynsfunksjonen* i forhold til barneverninstitusjonene har fremstått som viktig helt fra 1995, som er startåret for dokumentanalysen. Overføring av ansvaret fra fylkeskommunen til staten har ikke medført vesentlige endringer i fylkesmennenes tilsynsrolle. Det har imidlertid pågått en klar satsing på å systematisere, effektivisere tilsynet, samt å samordne tilsynet på flere tilsynsområder i hele perioden. Et inntrykk er at tilsynsfunksjonen har fungert på siden av en kraftig utbygging av kontroll og rutiner i det statlige barnevernet, slik at man på en måte har hatt to parallelle løp. Først mot slutten av perioden som er gjenstand for analyse ser en tegn til at fylkesmennene trekkes inn i behovet for en sterkere samordning mellom det statlige og kommunale barnevernet. Barne- og likestillingsdepartementet omtaler forholdet mellom ulike kontrollmekanismer i Melding St. 7 (2009–2010) om gjennomgang av særlovshjemler for statlig tilsyn med kommunene. Departementet vurderer risikoen for manglende lovoppfyllelse på barnevernfeltet som stort. De fremhever derfor at de ulike kontrollmekanismene, herunder statlig tilsyn, må utfylle hverandre og samlet utgjøre et kontrollsystem som bidrar til å ivareta borgernes rettssikkerhet og rettvern. Det hevdes at kommunenes internkontroll og fylkesmennenes systematiske tilsyn er gode eksempler i så måte. Selv om dette primært gjelder kommu-

nene og forvaltningstilsynet hos fylkesmennene, sier det noe om departementets vurdering av hvor viktig tilsynsfunksjonen er.

Alle *institusjonslederne*, bortsett fra de som ikke hadde fått merknader fra Fylkesmannen, svarte at de bruker fylkesmannens årlige tilsynsrapport aktivt i sitt arbeid. Det var ikke rom for å spørre om på hvilke måter dette skjer, og det var heller ikke rom for å diskutere det at ungdom kan si at de ikke ønsker å snakke med tilsynet fordi de er redde for represalier. Igjen er dette, som nevnt over, et svært viktig område å arbeide videre med, og et område som betinger egen forskning.

6.10.4 OPPSUMMERING

Det er ikke mulig å svare generelt på om det eksisterende institusjonstilbudet er godt nok til å ivareta barn og unges behov. For det første må det presiseres hva slags behov som omtales – for å følge opp skolegangen, for å ha en god relasjon til i hvert fall noen ansatte på institusjonen, for å være sammen med andre barn eller unge som man kan ha det godt sammen med, for å opprettholde god nok og hyppig nok kontakt med familien, for å være trygg nok på at man får bo på institusjonen så lenge som det er nødvendig, osv. osv. For det andre ser det ut som om det er stor variasjon mellom institusjonene, også når det gjelder hvilke grupper barn og unge deres kompetanse egner seg best for.

Hvis spørsmålet skal besvares mer differensiert, framgår det av resultatene at institusjonene både ut fra institusjonsledernes, men i enda større grad ut fra de fagteamansattes perspektiv, arbeider godt med noen problemstillinger og mindre godt med andre. Her er nettopp forskjellene mellom de to informantgruppernes svar verdt å undersøke nærmere. Men kanskje enda viktigere er det å videreføre et utviklingsarbeid i forhold til institusjonene, i samarbeid med eiere, ledelse, ansatte og sist, men absolutt ikke minst, barna og ungdommene som er på institusjonen.

Det er derimot rimelig å konkludere at det eksisterende institusjonstilbudet ikke er differensiert nok. Spørsmålet her vil være hvilke dimensjoner man bør differensiere etter, blant annet fordi det største savnet hos de fagteamansatte åpenbart var institusjoner for barn og unge med sammensatte

problemer. Her igjen er det viktig å bygge videre på arbeidet som er startet opp i regi av Bufdir.

Selv om både rettighetsforskriften og tilsynet bidrar til styrket rettsikkerhet for barn og unge i institusjon, er dette, sammen med spørsmålet om brukermedvirkning og involvering av barna og ungdommene, noe som etter vårt syn virkelig krever videre forskning og utvikling. Dette ikke minst fordi særlig unge i institusjon, her gir uttrykk for synspunkter som er svært vanskelig å fange opp gjennom voksne aktører, og som betinger en diskusjon av rettighetsforskrift og tilsyn med et barne- og ungdomsperspektiv.

7 Tall om barn og unge i norske barnevernsinstitusjoner

7.1 Innledning

Vi evaluerer en forvaltningsreform med klare målsettinger om at institusjonstilbudets andel av det totale spekteret av intervensjoner fra barneverntjenestens side skal reduseres. Men konsekvensene av evalueringen av institusjonstilbudet vil også direkte berøre de rundt to tusen barna og særlig ungdommene som bor på institusjon i løpet av et år. I dette kapitlet presenteres derfor noen tall om barn og unge i norske barnevernsinstitusjoner. Analysene bygger på den delen av barnevernsstatistikken som er tilgjengelig på nettsidene til Statistisk sentralbyrå, analyser av den longitudinelle barnevernsstatistikken, noen kjøringar som er bestilt spesielt fra byrået i forbindelse med evalueringen, samt en utredning som ble gjennomført i regi av Bufdir i mars 2011. Først beskrives noen enkle kjennetegn, nemlig alder, kjønn og landbakgrunn. Deretter analyseres forholdet mellom tiltaksgrunnlag og institusjonsplassering med ulike, empiriske innfallsvinkler, for å prøve å få en mer utfyllende oversikt over utviklingstrekk i sammensetningen av barn og unge i institusjon.

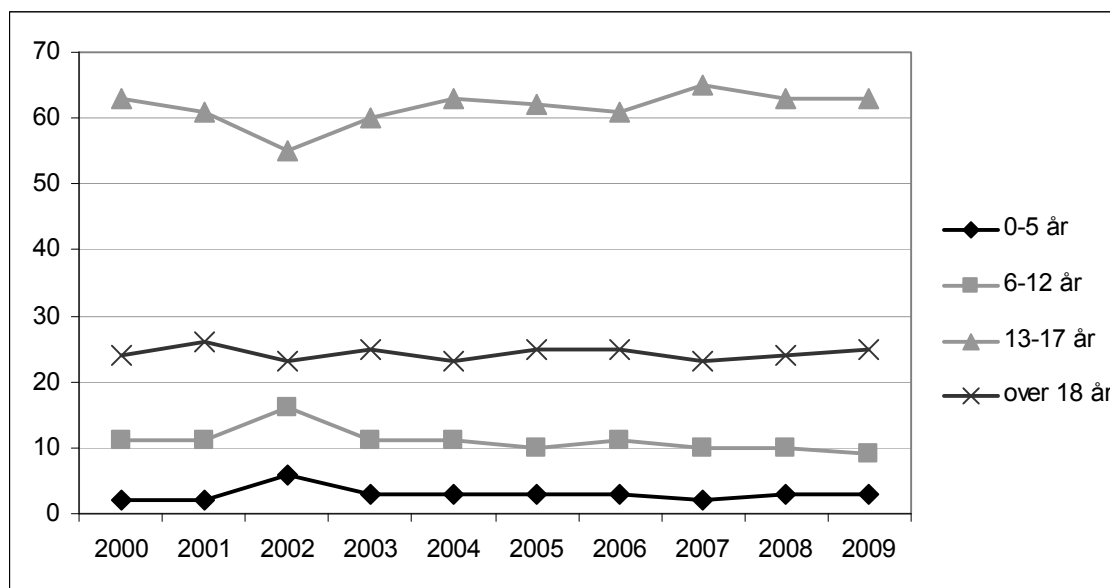
Noen regionale variasjoner vil bli påpekt i kapitlet, og analyser av slike variasjoner når det gjelder andel på institusjon av omsorgsplasserte med tiltaksgrunnlag atferdsvansker og rusproblemer, har blitt gjennomført. Men ettersom fokus i dette kapitlet er barna og ungdommene, diskuteres ikke regionale forskjeller eller forskjeller mellom statlige og private institusjoner i detalj her.

7.2 Noen kjennetegn ved de som bor på institusjon

7.2.1 DEN TYPISKE INSTITUSJONSBEBOER ER EN UNGDOM MELLOM 13 OG 17 ÅR

Den longitudinelle barnevernsstatistikken for årene 2000 til 2009 ble analysert for å få fram utviklingen i aldersfordelingene på barn og unge i barneverns-

institusjon. I samtlige av disse årene var den typiske institusjonsbeboer en ungdom mellom 13 og 17 år (figur 7.1). Se også figur 4.2 og 4.3.



Figur 7.1: Aldersfordeling i barnevernsinstitusjoner 2000–2009, utenom Oslo. Prosent³³

Som vi ser, har aldersfordelingene vært veldig stabile i alle de ti årene som inngår i analysen. Det eneste året som var litt spesielt var 2002, hvor det ble plassert relativt færre unge mellom 13 og 17 år og relativt flere barn mellom 0 og 12 år. Men bortsett fra dette året, har den samlede andelen barn mellom 0 og 12 år ligget veldig stabilt på mellom 12 og 14 prosent hvert eneste år, andelen 13–17-åringene har variert mellom 60 og 63 prosent og andelen i ettervernsalder har variert mellom 23 og 25 prosent.

Tallene for 2010 viser en nedgang i plasseringer av barn mellom 0 og 12 år, når tallene for Oslo tas ut. I løpet av året var fordelingen på alder på barneverninstitusjon på to prosent fra 0–5 år og sju prosent fra 6–12 år, altså ni prosent sammenlagt. 64 prosent var mellom 13 og 17 år og 27 prosent var 18 år og eldre.

Det har vært noen variasjoner mellom regionene. I 2009 plasserte for eksempel region Sør langt færre barn mellom 6 og 12 år enn de andre regionene (2 %), og region Midt-Norge langt flere 13–17-åringene (73 %) og noe færre over 18 år (18 %). Men bortsett fra at det som nå er region Sør,

³³ Tallene burde korrigeres for beboere på omsorgssentre for enslige, umyndige asylsøkere i 2008 og 2009, men her kjenner vi bare til situasjonen på slutten av året i 2009, som er tatt inn.

har plassert færre barn mellom 6 og 12 år enn de andre regionene helt siden 2003, er det få systematiske variasjoner mellom regionene over tid (se fullstendig oversikt i tabellvedlegget til dette kapitlet).

7.2.2 BARE LITT FLERE GUTTER ENN JENTER

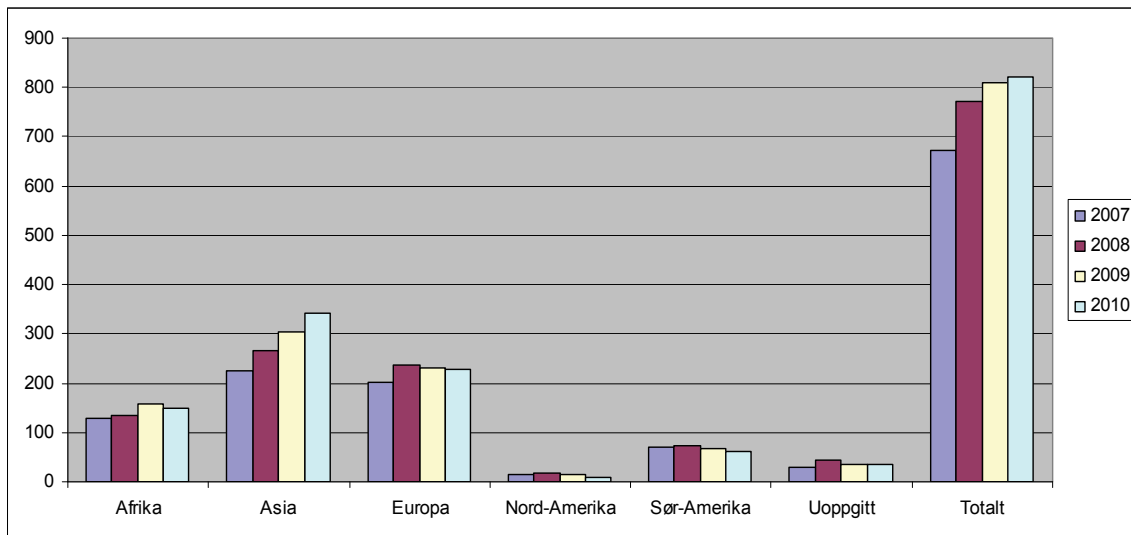
Vi kan ikke si at den typiske institusjonsbeboeren i norske barnevernsinstitusjoner er en gutt. Barnevernstiltak skiller seg generelt fra for eksempel spesialpedagogiske tiltak med at kjønnsfordelingen er mye likere. I spesialpedagogiske tiltak er gjerne sju at ti gutter, mens vi for barnevernstiltak samlet stort sett finner mellom 55 og 60 prosent gutter. Selv om det er variasjoner mellom de ulike tiltakstypene innen barnevernet, har fordelingen mellom jenter og gutter i barnevernsinstitusjon vært på dette nivået de siste årene, med en svakt økende gutteandel de par siste årene.

7.2.3 LANDBAKGRUNN

Hva slags landbakgrunn barn og unge på institusjon har, er også en vesentlig del av bildet. Det ble gjort en spesialbestilling av tall fra Statistisk sentralbyrå for å få fram antall nye med annen landbakgrunn så vel som antall i løpet av året og ved årets slutt for årene 2007–2010, samt en viss kategorisering av hvilke land det er snakk om.

Selv når tallene for enslige, mindreårige asylsøkere under 15 år er trukket fra, viste det seg at en overraskende stor andel av de som hadde vært i institusjon i løpet av disse årene hadde annen landbakgrunn: 33 prosent i 2007, 27 prosent i 2008, 29 prosent i 2009 og 32 prosent i 2010 (se tabellvedlegget for fullstendig tallmateriale). Oslo er heller ikke med i denne oversikten. Annen landbakgrunn defineres da som at et barn eller en ungdom har to foreldre med annen landbakgrunn, eller at mor har annen landbakgrunn. Det forhindrer selvsagt ikke at barnet eller ungdommen kan være født i Norge, men hvor mange dette gjelder framkommer ikke av materialet fra Statistisk sentralbyrå.

Barna og ungdommene fordelte seg slik mht. opprinnelsesland (figur 7.2). Denne figuren inkluderer de som var i omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år.



Figur 7.2: Barn og unge med annen landbakgrunn på institusjon i løpet av året. Fordeling på ulike land/verdensdel. Absolutte tall. Kilde: Statistisk sentralbyrå, spesialbestilte data.

Som figuren viser, har flest samtlige år vært fra ulike asiatiske land, med andre europeiske og afrikanske land på andre og tredje plass. Et fåtall har vært fra Nord- eller Sør-Amerika eller er uoppgitt. Antallet har også holdt seg relativt stabilt disse årene, med unntak av en jevn økning av barn og unge fra asiatiske land. I løpet av 2010 utgjorde disse mer enn en tredjedel av det totale antallet med annen landbakgrunn.

Disse tallene er viktige fordi spørsmålet om betydningen av landbakgrunn ikke omtales i rapporten om kvalitet i barnevernsinstitusjoner (Bufdir, 2010). En ganske ny kunnskapsoversikt over tiltak i forhold til barn og unge med minoritetsbakgrunn (Myrvold, Haaland & Holm-Hansen, 2007) konkluderte med at man i prinsippet skal velge samme tiltak for denne gruppa som for de med norsk landbakgrunn, men at det er behov for kultursensitiv praksis. I kapittel 6 så vi også at flere av institusjonslederne oppga at de hadde ansatte med videre- og etterutdanning på dette feltet. Men mer generelt er det viktig å løfte fram betydningen av kultursensitivitet som et kvalitetskriterium for innholdet i institusjonenes praksis. Det kan godt være et eget satsingsområde for Bufdir å undersøke hva som gjøres i institusjonene, og søke å identifisere det som finnes av god praksis på området.

7.3 Hvorfor kommer barn og unge på barnevernsinstitusjon?

Som det ble påpekt i første kapittel, er en måte å forstå barnevernsinstitusjon som siste utvei på at institusjonene tar i mot barn og unge som av ulike årsaker ikke kan være hjemme eller i fosterhjem. I så fall vil institusjonene ta imot en mer selektert gruppe barn og særlig unge som kan være spesielt vanskelige å hjelpe. Spørsmålet er i hvor stor grad dette skjer. Først analyseres tiltaksgrunnlag fordelt på alder, uansett valg av tiltak. Dette er for å gi et bilde av grunnlaget for at barn og ungdom *kommer inn i* barnevernet. Som vi vil se, er tiltaksgrunnlaget veldig likt på tvers av alder på det tidspunktet.

Deretter analyseres andelen i institusjon i løpet av året med seks ulike tiltaksgrunnlag: forholdene i hjemmet og særlige behov, deretter atferdsproblemer og rusproblemer for ungdommenes del, foreldrenes psykiske problemer, foreldrenes rusproblemer og foreldrenes manglende omsorgsevne. Her kommer det fram at ulike tiltaksgrunnlag gir ulik sannsynlighet for å bli plassert på barnevernsinstitusjon, og at det særlig er rusproblemer og atferdsproblemer for ungdommenes del og foreldrenes manglende omsorgsevne som peker seg ut. Uansett tiltaksgrunnlag, har imidlertid flertallet andre tiltak enn institusjon.

For det tredje analyseres fordelingen av barn og unge med ulike tiltaksgrunnlag mellom institusjon, forsterket fosterhjem og andre fosterhjem. Dermed blir det tydelig at det er ulike kjennetegn ved barna og ungdommene når de først er i det ene eller andre av disse tiltakene, og at institusjonene tar imot langt flere med atferdsproblemer og rusproblemer enn det man skulle forvente ut fra omfanget av institusjonsplasseringer og fosterhjems plasseringer. Analysene som gjennomføres i denne delen av kapitlet illustrerer dermed at forståelsen av hvorfor barn og unge mottar tiltak vil være en dynamisk prosess, hvor det som på et hvert trinn i prosessen oppleveres som årsakene til at tiltaket endrer seg over tid.

7.3.1 TILTAKSGRUNNLAG FORDELT PÅ ALDER, UANSETT VALG AV TILTAK

Her prøver vi for det første å gi noen svar ved hjelp av analyser av det som står i barnevernsstatistikken om *tiltaksgrunnlag*, uansett valg av tiltak. Statistisk sentralbyrå opererer med i alt 16 tiltaksgrunnlag, som beskriver kjennetegn ved foreldrene eller ved barnet/ungdommen. I tillegg kommer

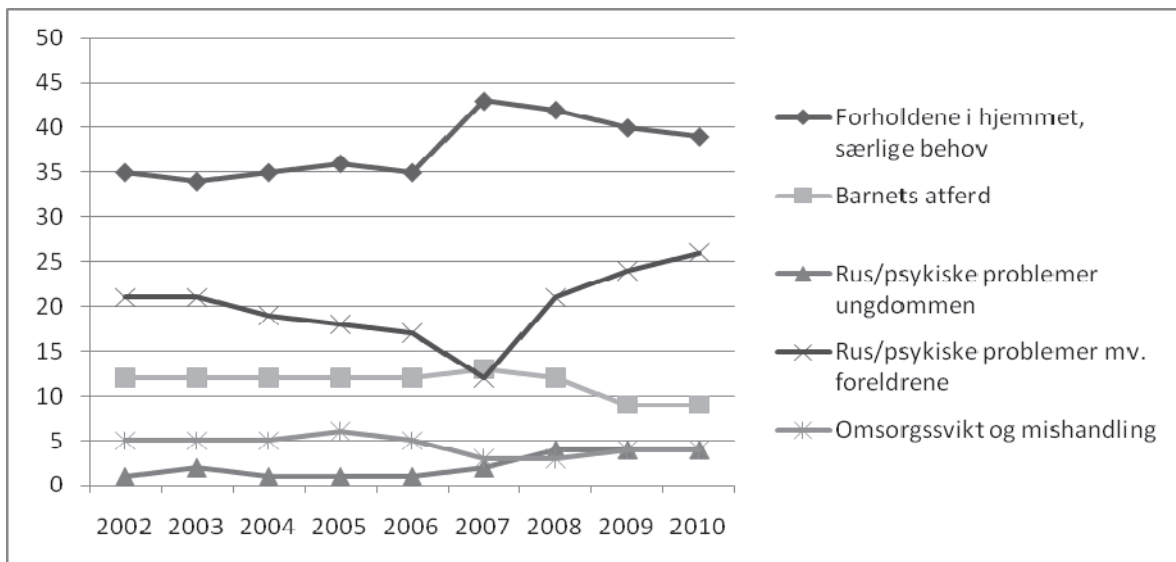
kategoriene «annet» og «uoppgitt». Kommunene kan krysse av for flere årsaker i forbindelse med hvert enkelt individ. I 2010 ble det for eksempel oppgitt i alt 18.309 grunnlag for tiltak i forhold til 13.727 nye barn og unge, det vil i snitt si 1.33 årsak per individ³⁴. Det er viktig å huske på at nye barn og unge defineres som at de ikke hadde mottatt tiltak året før. De kan imidlertid godt ha mottatt tiltak tidligere år. Dette innebærer at antallet som *reelt* er nye barnevernsklienter hvert år, er vesentlig lavere enn tallet som oppgis i statistikken.

En tredjedel (4.499) var ungdom mellom 13 og 17 år. For disse var det oppgitt i alt 6.116 tiltaksgrunnlag, det vil i snitt si 1.35 årsak per ungdom. Tilsvarende mønster ser vi også tidligere år, så det er altså ikke veldig vanlig å oppgi flere tiltaksgrunnlag. Vi har imidlertid ikke hatt muligheter for å undersøke om noen tiltaksgrunnlag forekommer hyppigere sammen enn andre, eller om det er vanligere å oppgi flere tiltaksgrunnlag for noen aldersgrupper enn andre.

I figur 7.3 ser vi nærmere på tiltaksgrunnlaget for 13–17-åringene, uavhengig av tiltak. Her har vi tatt utgangspunkt i tabellene i den offisielt tilgjengelige barnevernsstatistikken for årene 2002–2010 og definert fem kategorier. Det er «forholdene i hjemmet og særskilte behov», «barnets atferd», en samlekategori kalt «rusproblemer og psykiske problemer for barnets del», en samlekategori kalt «rusproblemer og psykiske problemer for foreldrenes del, samt manglende omsorgsevne og vold i hjemmet» og en samlekategori kalt «omsorgssvikt og fysisk, psykisk og seksuell mishandling».

Disse fem kategoriene svarer for mellom 70 og 80 prosent av registrerte tiltaksgrunnlag hvert av årene. Tallene i figur 7.3 inkluderer Oslo, men det skulle ikke være grunn til å tro at dette får veldig stor betydning ettersom vi ikke analyserer regionale forskjeller.

³⁴ Utregningene i hele del 7.3.1 bygger på SSBs tabell 10, tilgjengelig på <http://www.ssb.no/emner/03/03/barneverng/tab-2011-06-27-10.html>, og tilsvarende tabeller for tidligere år.



Figur 7.3: Tiltaksgrunnlag uansett tiltak for nye 13–17-åringene i barnevernet hvert år 2002–2010³⁵. Prosent.

Figur 7.3 viser for det første at kategorien «forholdene i hjemmet, særlige behov» har vært størst samtlige år, med en økning fra 2007. Bortsett fra i 2007, var videre samlekategoriene rus, psykiske problemer, manglende omsorgsevne og vold i hjemmet³⁶ nest størst.

Kategorien «barnets atferd» har vært tredje størst helt fram til 2010, bortsett fra i 2007. Atferdsvanskenes andel som grunnlag for tiltak for 13–17-åringene har vært stabil i hele perioden, men viser nedgang de to siste årene, til i underkant av 10 prosent. Videre har kategorien rus og psykiske vansker for barnets del vist en økning de siste tre årene. Dette siste kan sannsynligvis forklares med at psykiske vansker først kom inn i statistikken i 2007. Andelen omsorgssvikt og mishandling som tiltaksgrunnlag har vært stabilt lav i hele perioden.

Med andre ord ser vi høy grad av stabilitet i den relative fordelingen mellom tiltaksgrunnlag for de nye 13–17-åringene hvert år, særlig til og med 2006. Forholdene i hjemmet, særlige behov, er det viktigste tiltaksgrunnlaget i hele perioden, og får relativt større betydning enn barnets atferd over tid.

³⁵ Kategorien rus/psykiske vansker barnet består bare av rus til og med 2006. Kategorien rus/psykiske vansker osv. foreldrene inneholder rus, psykiske vansker og manglende omsorgsevne til og med 2006, og fra 2007 kommer vold i hjemmet til.

³⁶ Vold i hjemmet kom inn i statistikken som tiltaksgrunnlag fra og med 2007.

Vi foretok de samme beregningene av viktigste tiltaksgrunnlag for nye 0–12-åringene i løpet av året. Som det framgår av figur 7.1, er det få i denne gruppa – ikke mer enn 12–14 prosent av de som har vært institusjonsplassert i løpet av året i samtlige år fra 2000 til 2009 var barn, og i 2010 hadde andelen gått ned til ni prosent. Dette gjør på den andre siden denne gruppa lett å overse, ikke minst fordi det foreligger en sentral føring om at de helst ikke skal institusjonsplasseres. Derfor er det viktig å se spesielt på dem.

For denne gruppa tok vi imidlertid ut kategorien som inneholdt rusmisbruk og psykiske vansker for ungdommens del, ettersom denne var omtrent ikke-eksisterende for de yngste aldersgruppene. De fire valgte kategoriene svarer for mellom 70 og 74 prosent av samtlige registrerte tiltaksgrunnlag fram til 2007, og for mer enn 80 prosent de tre siste årene.

Mønsteret var veldig likt for 13–17-åringene og 0–12-åringene, sammenlikningen vises i figur 7.4. For lesningen av figur 7.4 er det imidlertid viktig å ha i mente at aldersfordelingene varierer for de ulike tiltaksgrunnlagene. Det er også viktig å ha i mente at av de 13.727 nye barna og ungdommene i 2010, var 64 prosent (8.732) mellom 0 og 12 år, mens 33 prosent (4.499) var mellom 13 og 17 år. I løpet av 2010 var fordelingene på de ulike tiltaksgrunnlagene i figur 7.4 følgende³⁷:

I alt mottok 7.200 nye barn og unge tiltak på grunn av forholdene i hjemmet, særlige behov. I overkant av to tredjedeler av disse, i alt 4.988, var mellom 0 og 12 år gamle, mens 2.068 var mellom 13 og 17 år gamle. Her var det ikke store avvik i forhold til aldersfordelingen på de nye barna og ungdommene.

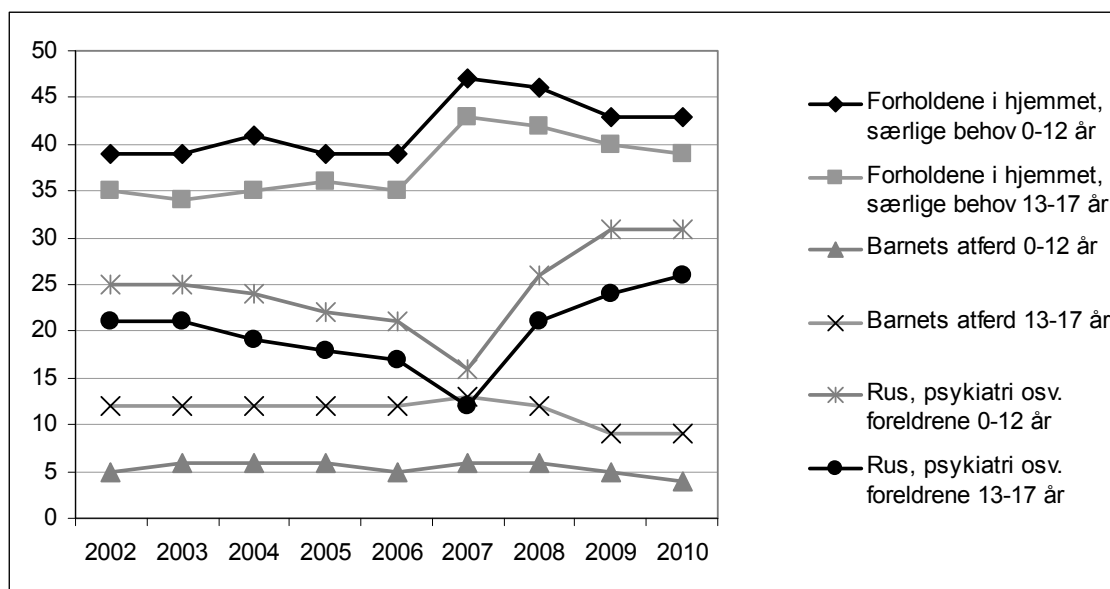
Videre mottok i alt 1.596 nye barn og unge tiltak på grunn av egen atferd. Av disse var en knapp tredjedel, i alt 506, mellom 0 og 12 år gamle, mens to tredjedeler (1.024) var mellom 13 og 17 år gamle. Med andre ord var andelen som mottok tiltak på grunn av egen atferd omtrent dobbelt så stor som aldersfordelingen skulle tilsi.

For det tredje mottok i alt 4.725 nye barn og unge tiltak på grunn av foreldrenes psykiske sykdom eller rusmisbruk, eller på grunn av manglende omsorg eller vold i hjemmet. Av disse var vel tre fjerdedeler, i alt 3.621,

³⁷ Se <http://www.ssb.no/emner/03/03/barneverng/tab-2011-06-27-10.html> og tilsvarende tabeller for tidligere år.

mellom 0 og 12 år gamle mens en knapp fjerdedel, i alt 1.034, var mellom 13 og 17 år gamle. Med andre ord var andelen 0–12-åringene litt høyere enn aldersfordelingen skulle tilsi.

Figur 7.4 viser derimot andelen i forhold til samtlige tiltaksgrunnlag for de to aldersgruppene, det vil si kolonnene i tabellen til Statistisk sentralbyrå (se fotnote 34) i stedet for radene.



Figur 7.4: De tre viktigste tiltaksgrunnlagene 2002–2010 for aldersgruppene 0–12 og 13–17 år. Nye barn og unge i løpet av året. Prosent

For det første viser figur 7.4 at utviklingen fra år til år nærmest har vært identisk for de to aldersgruppene når det gjelder den *prosentvise* fordelingen av de ulike tiltaksgrunnlagene. Videre framgår det at andelen der tiltaksgrunnlaget var forholdene i hjemmet, særlige behov, var stabil til og med 2006, og at det deretter har vært en viss økning. Rus, psykiske vansker, omsorgssvikt, og fra og med 2007 vold i hjemmet, viste en nedadgående tendens til og med 2007 og har deretter økt. Andelen der barnets atferd har vært tiltaksgrunnlag har vært stabil hele perioden, med en svak nedadgående tendens de to siste årene.

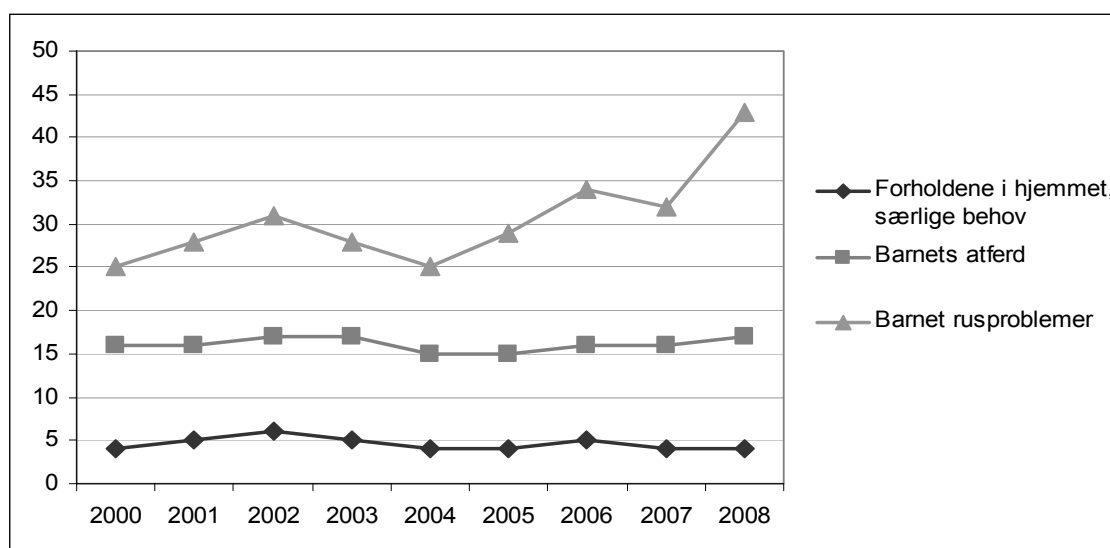
For det andre viser figur 7.4 at den *prosentvise* forskjellen mellom aldersgruppene for de tre tiltaksgrunnlagene som er med i tabellen, aldri er mer enn ca. fem prosent. I 2010 var tiltaksgrunnlaget forholdene i hjemmet for henholdsvis ca. 40 prosent av 13–17-åringene og ca. 45 prosent av 0–12-åringene. Likeledes var tiltaksgrunnlaget foreldrenes vansker for ca. 25 prosent av 13–17-åringene og ca. 30 prosent av 0–12-åringene. Tiltaks-

grunnlaget var så barnets/ungdommens atferd for knapt fem prosent av 0–12-åringene og knapt ti prosent av 13–17-åringene. Som vi så i figur 7.3, kommer rusproblemer og psykiske vansker til for 13–17-åringene med ca. fem prosent. Tiltaksgrunnlaget var omsorgssvikt og mishandling for ca. fem prosent for begge aldersgrupper (ikke vist for 0–12-åringene).

Med andre ord er forholdene i hjemmet, særlige behov, det viktigste tiltaksgrunnlaget for nye klienter i begge aldersgrupper, foreldrenes problemer er noe viktigere for de yngste mens atferdsvansker er noe viktigere for de eldste. Dette innebærer at tiltaksgrunnlaget også for ungdom er mye bredere enn det vi er vant til å tenke oss, og i stor grad er parallelt med det vi også ser for yngre barn – når hele tiltaksspekteret vurderes under ett.

7.3.2 ANDELEN PÅ INSTITUSJON MED DE ULIKE TILTAKSGRUNNLAGENE

Neste spørsmål er hvor stor andel av barna og ungdommene med de ulike tiltaksgrunnlagene som har vært på institusjon, og om det da skjer en endring i tiltaksgrunnlaget i retning av at ungdommens egne problemer får større betydning. Her er det foretatt beregninger for årene 2000 til 2008, på grunnlag av den longitudinelle barnevernsstatistikken. I motsetning til figur 7.3, som bare inkluderte nye barn og unge, bygger disse beregningene på samtlige barn og unge i løpet av året. Resultatene er derfor ikke helt sammenliknbare, men gir likevel et inntrykk av utviklingstrekk over tid (figur 7.5). Tall for Oslo er ikke med i denne eller de neste analysene.



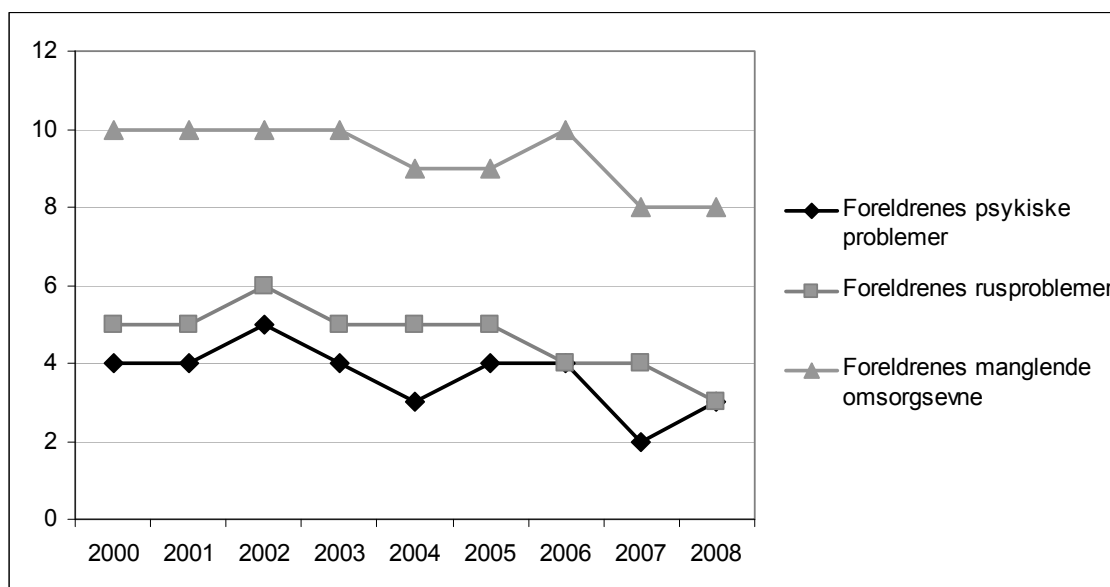
Figur 7.5: Andel barn og unge (0–17 år) som var på institusjon i løpet av 2000–2008 basert på forholdene i hjemmet, barnets atferd og ungdommens rusproblemer. Prosent. (2004 var N=9354 og i 2008 var N=10375).

Figur 7.5 viser igjen stor grad av stabilitet over tid. I alle årene som inngår her, har rundt fem prosent av de med tiltaksgrunnlag forholdene i hjemmet og særlige behov vært i institusjon. Så selv om dette tiltaksgrunnlaget har vært det hyppigst brukte, som vi så i figur 7.3, får nesten samtlige tiltak utenom institusjon.

Det samme gjelder barn og unges atferd som tiltaksgrunnlag. Andelen 13–17-åringene på institusjon med dette tiltaksgrunnlaget varierte mellom 15 og 17 prosent disse ni årene. Dermed var det tiltak *utenom* institusjon for opp mot 85 prosent.

Størst endring over tid finner vi når det gjelder rusproblemer for ungdommens del. Her har det vært en klar økning i andelen med dette tiltaksgrunnlaget som har vært på institusjon i løpet av året, fra knapt 25 prosent i 2000 til 43 prosent i 2008 – altså nesten en fordobling. Dermed kom nesten halvparten av de med dette tiltaksgrunnlaget i institusjon.

Andel institusjonsplasseringer når tiltaksgrunnlaget var foreldrenes psykiske vansker, rusproblemer eller manglende omsorgsevne, ble også undersøkt – det vil si tre av de fire tiltaksgrunnlagene som ble slått sammen i de tidligere analysene. Vold i hjemmet er ikke med her fordi dette ikke ble et eget tiltaksgrunnlag før 2007 (figur 7.6). Tall for Oslo er ikke med.



Figur 7.6: Andel barn og unge (0–17 år) som var på institusjon i løpet av 2000–2008 med foreldrenes psykiske problemer, rusproblemer og manglende omsorgsevne som tiltaksgrunnlag. Prosent. (2004 var N=9354 og i 2008 var N=10375).

Hovedinntrykket er igjen stor grad av stabilitet, dog med synkende tendenser for alle tre tiltaksgrunnlag som vises i denne figuren.

Generelt vet vi at hvis vi tar utgangspunkt i samtlige tiltaksgrunnlag for nye barn og unge i løpet av året, ikke bare plasseringer utenfor hjemmet, vil andelen på institusjon være rundt 10–12 prosent. Tallene som er presentert i figur 7.5 og 7.6 beskriver derfor andeler av noe som i utgangspunktet er ganske små tall, sett i forhold til at det på landsbasis for eksempel var snakk om mer enn 18.000 tiltaksgrunnlag for knapt 14.000 nye barn og unge i 2010 (se innledningsvis i dette kapitlet).

Poenget er at seleksjonen inn i institusjon ikke bør være tilfeldig, etter som plassering utenfor hjemmet i prinsippet (med unntak av akutt-plasseringer, som utgjør en liten andel av samtlige plasseringer) først skal skje etter at hjelpetiltak vurderes til å være nytteløse. Antakelsen om en seleksjonsprosess underbygges av føringene om at fosterhjem skal foretrekkes framfor institusjon om mulig. I neste del av kapitlet utdypes dette resonnementet nærmere gjennom en analyse av tiltaksgrunnlaget for barn og unge i barnevernsinstitusjon sammenliknet med forsterket fosterhjem og andre fosterhjem.

7.3.3 TILTAKSGRUNNLAG FOR BARN OG UNGE I BARNEVERN SINSTITUSJON, FORSTERKET FOSTERHJEM OG ANDRE FOSTERHJEM

Når fosterhjems plassering skal foretrekkes som omsorgstiltak, vil man også forvente at ungdom og barn som institusjons plasseres, er mer belastet enn de som får hjelpetiltak eller kommer i fosterhjem. Med andre ord er det snakk om hvorvidt det skjer en viss seleksjon til institusjon, slik at de barna og ungdommene som kommer på institusjon er en annerledes gruppe med større belastninger enn de som kommer i fosterhjem. Dette diskuteres også i rapporten om kvalitet i barnevernsinstitusjoner (Bufdir, 2010) uten at man der kommer til en klar konklusjon.

Den longitudinelle barnevernsstatistikken for 2009 ble analysert for å undersøke nærmere hvordan barn og unge med de ulike tiltaksgrunnlagene fordeler seg på henholdsvis barnevernsinstitusjon, forsterket fosterhjem og andre fosterhjem³⁸. Som vist tidligere, er det høy grad av stabilitet fra år til år.

³⁸ Dette er slektsfosterhjem og nøytrale fosterhjem som ikke er forsterket, mens forsterkede fosterhjem stort sett er utenfor slekt, men også kan være hos slektninger.

Følgelig antas det at analysene av et enkelt år også kan si noe mer generelt. Også i disse analysene er Oslo tatt ut.

Utgangspunktet er at i løpet av 2009 var 10.727 barn og unge i en av de tre plasseringsformene. Det ble oppgitt i alt 15.506 tiltaksgrunnlag for disse barna og ungdommene, eller i snitt 1.4 tiltaksgrunnlag per enkeltindivid. Av disse var 20,6 prosent (2.214) i institusjon, 34 prosent (3.649) i forsterket fosterhjem og 45,3 prosent (4.864) i andre fosterhjem. I tabell 7.1 tas det utgangspunkt i denne fordelingen og vi beskriver hvordan de viktigste tiltaksgrunnlagene som ble valgt tidligere, fordeler seg på de tre plasseringsformene. Tallene gjelder både kommunale og statlige fosterhjem, ettersom de er hentet fra den generelle barnevernsstatistikken.

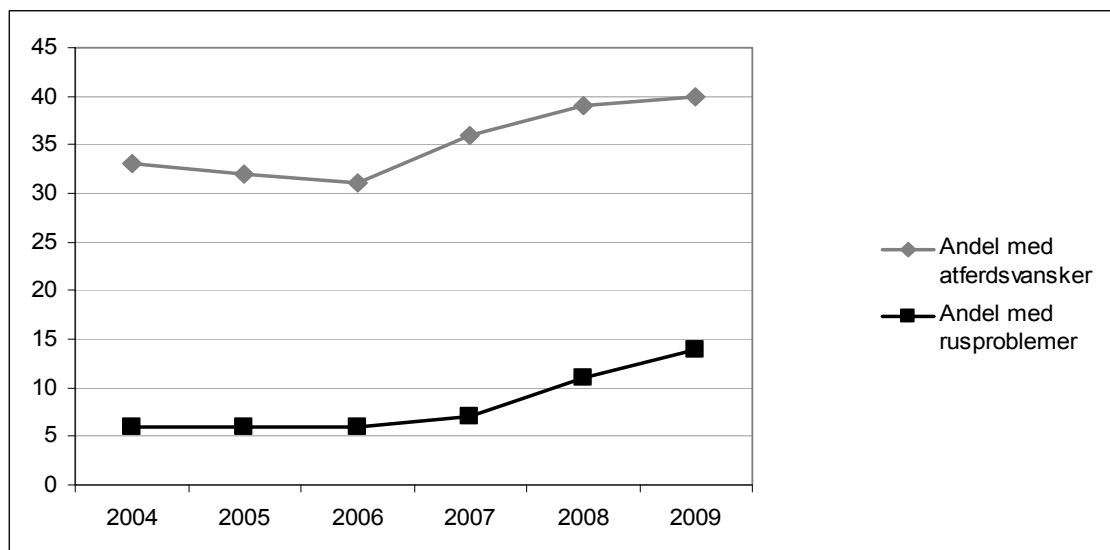
Tabell 7.1: Tiltaksgrunnlag på institusjon i forhold til andel på institusjon, i forsterket fosterhjem eller andre fosterhjem i løpet av 2009. Prosent

	Institusjon	Forsterket fosterhjem	Andre fosterhjem
Referanse: Andel i institusjon, forsterket fosterhjem og andre fosterhjem i løpet av 2009 (figur 4.2)	20,6	34,0	45,3
Forholdene i hjemmet, særlige behov (n=2677)	26,8	27,6	45,5
Barnets og ungdommens atferd (n=1197)	68,6	17,6	13,8
Ungdommens rusmisbruk (n=329)	89,1	4,9	6,1
Psykiske problemer foreldrene (n=1591)	9,8	33,4	56,8
Rusmisbruk foreldrene (n=2428)	6,9	37,5	55,6
Manglende omsorgsevne (n=4323)	12,1	44,8	43,1

Tabellen viser at når tiltaksgrunnlaget var forholdene i hjemmet, særskilte behov, var det litt flere i institusjon enn man kunne forvente og litt færre i forsterkede fosterhjem. De største skjevhetene gjaldt imidlertid barn og unge som var plassert på grunn av egen atferd, og unge med rusproblemer. Da var henholdsvis to tredjedeler og ni av ti på institusjon i løpet av 2009. Når tiltaksgrunnlaget var foreldrenes psykiske problemer eller rusmisbruk, var hovedtyngden i andre fosterhjem. Når tiltaksgrunnlaget var manglende

omsorgsevne, var litt flere i forsterket fosterhjem enn gjennomsnittet. Andelen i institusjon var imidlertid lavere enn gjennomsnittet.

Hypotesen om seleksjon til institusjonene underbygges ytterligere av at andelen unge med atferdsvansker og rusproblemer i institusjon har økt jevnt siden 2004 (figur 7.7).



Figur 7.7: Andel med atferdsvansker og rusproblemer i institusjon i løpet av 2004–2009

I tall innebærer dette en økning fra 640 til 814 med atferdsproblemer i løpet av året, en økning på 27 prosent. Videre er det snakk om nesten en 150 prosents økning av unge med rusproblemer, fra 120 til 292. Vi vet at dette er ungdommer som ofte går veldig mye ut og inn av tiltak.

Så langt vi kan vurdere, bekreftes derfor en hypotese om at barn og unge i institusjon er mer problembelastet enn barn og unge i forsterket fosterhjem eller andre fosterhjem når det gjelder utagerende problematikk. Man vet mindre om fordelingene når det gjelder sosioemosjonelle vansker, ettersom dette ikke er en kategori i barnevernsstatistikken. Dette spørsmålet kan imidlertid besvares til en viss grad gjennom den kartleggingen som ble foretatt av Bufdir i mars 2011.

7.4 Bufdirs kartlegging fra mars 2011

Som en del av den pågående prosessen med kvalitetsutvikling internt i Bufdir, gjennomførte direktoratet en elektronisk basert kartlegging av samtlige barn og unge som var i statlig eller privat institusjon, samt plasseringer

Bufetat hadde foretatt i barneverninstitusjoner i Oslo kommune, på én bestemt dag i mars 2011. Tallene er følgelig lavere enn de som brukes i andre analyser, fordi de gjelder én bestemt dag og ikke i løpet av året. I alt kom det svar om 989 barn og unge, eller de aller fleste som var plassert på det tidspunktet³⁹. Informantene ble bedt om å vurdere barnas og ungdommenes hovedproblematikk ved innsøkingstidspunktet.

Kategoriene informantene ble bedt om å bruke, fulgte anbefalingene for differensiering som skisseres i rapporten om kvalitet i barneverninstitusjoner:

- akutt plasseringer
- alvorlige/vedvarende rusproblemer ved plasseringstidspunktet
- alvorlige atferdsproblemer ved plasseringstidspunktet,
- tydelige hjelpebehov i forbindelse med sosioemosjonelle vansker ved plasseringstidspunktet
- ingen kjente hjelpebehov utover god omsorg ved plasseringstidspunktet

Bare unge som var 13 år og eldre ble kartlagt i forhold til målgruppene skissert over. men de utgjorde til gjengjeld 93 prosent (918) av hele utvalget. I tillegg ble institusjonene spurt om de hadde barn i alderen 0–6 og 7–12 år, og hvorvidt disse var plassert med eller uten foreldre. En viss andel var nok også i ettervernalder uten at dette framgår.

Resultatene som presenteres her er foreløpige. Alle nødvendige forbehold må tas ettersom kartleggingen ikke gir eksakt kunnskap om hvilke målgrupper som befant seg i barnevernsinstitusjonene den aktuelle datoen. De utgjør likevel et nyttig supplement til analysene av barnevernsstatistikken⁴⁰.

I alt var 218 unge plassert på grunn av atferdsproblemer. Dette utgjør 24 prosent av hele utvalget og er den nest største enkeltkategorien. 144 var plassert på grunn av rusproblemer, hvilket utgjør 16 prosent. I tillegg kom akutt/krise (139, eller 16 %), sosioemosjonelle vansker (294, eller 33 %), som er den største enkeltkategorien, og ingen hjelpebehov (102, eller 12 %).

³⁹ I følge ODA var ca. 1030 barn og unge plassert i barneverninstitusjon per 16.3.2011.

⁴⁰ Resultatene brukes med tillatelse fra Bufdir, som har gjennomgått dette avsnittet før publisering.

Bufdirs kartlegging retter dermed søkelyset mot barn og unge på institusjon som har andre problemer enn atferdsproblemer og rusproblematikk. Selv om andelen med disse problemene etter hvert utgjør mer enn 40 prosent av alle som er i institusjon på landsbasis, er mer enn halvparten likevel plassert av andre årsaker.

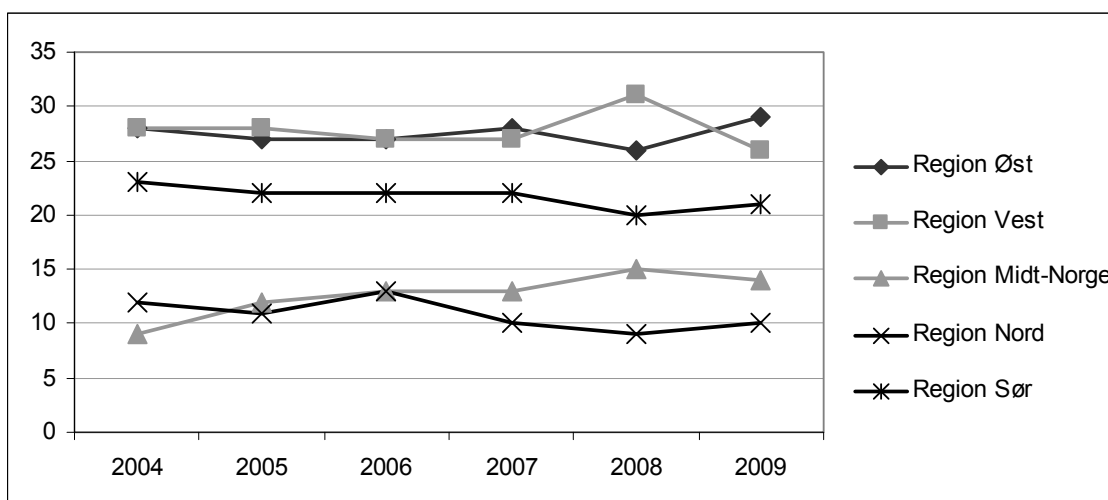
7.5 Barn og unge med krav på bistand etter flere lovverk

Det kommer svært få barn og unge inn i barnevernet med funksjonshemming som tiltaksgrunnlag. De tre siste årene har antallet nye barn med dette tiltaksgrunnlaget utgjort henholdsvis 135, 151 og 147. I 2010 utgjorde dette 0,8 prosent av det totale antallet tiltaksgrunnlag. Det sier seg selv at bare et fåtall av disse vil bli plassert i institusjon. Men det finnes sannsynligvis også en del mørketall, for eksempel knyttet til bruk av andre tiltaksgrunnlag enn funksjonsnedsettelse.

En av sakene i caseanalysen var imidlertid en slik sak, og der ble det beskrevet hvordan diskusjonene mellom fagteam og kommune dreide seg om gutten skulle få tildelt barnebolig eller bo i institusjon – det vil si hvem som skulle betale for ham framover. Et annet spørsmål, som ikke lar seg besvare gjennom denne evalueringen, er i hvor stor grad institusjonene er tilrettelagt eller kan tilrettelegges for barn og unge med ulike funksjonsnedsettelse. Dette er også et område man foreløpig vet nokså lite om, men der det er viktig å utvikle ny kunnskap uansett hvor liten eller stor andelen er (Gundersen, Farstad & Solberg, 2011).

7.6 Regionale variasjoner

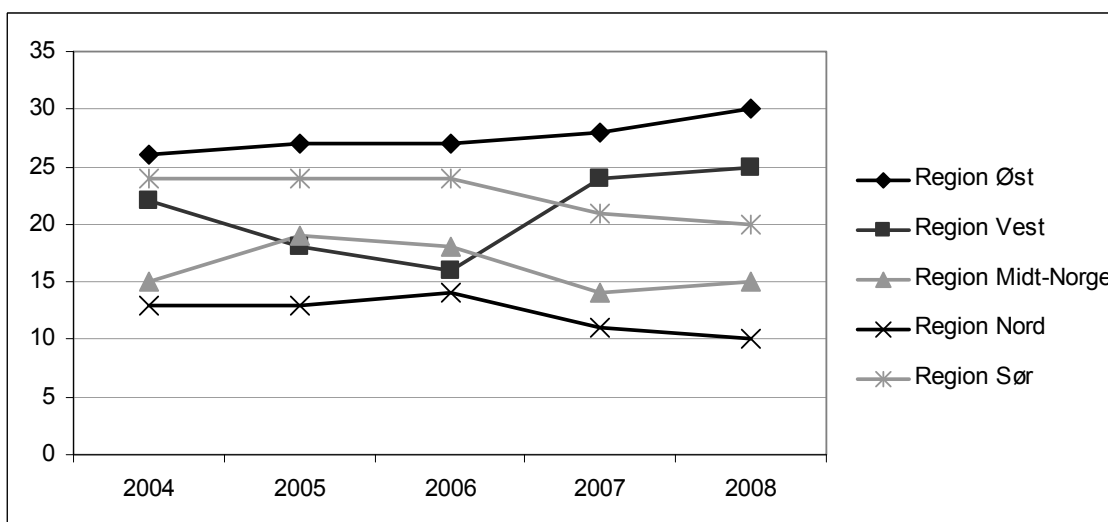
Den neste figuren beskriver regionale variasjoner når det gjelder opphold i barnevernsinstitusjoner i prosent av totalen. Kilden er igjen StatRes (figur 7.8).



Figur 7.8: Andel opphold i barnevernsinstitusjon fordelt på region 2004–2009 i forhold til det totale antallet opphold. Prosent. Kilde: StatRes.

Denne figuren viser at regionene *Øst* og *Vest* sammen har stått for størstedelen av oppholdene i barnevernsinstitusjon i hele perioden. I 2009 utgjorde de to regionenes andel til sammen 55 prosent. Region *Sør* hadde i tillegg 21 prosent av oppholdene, region *Midt-Norge* 14 prosent og region *Nord* 10 prosent. Over tid skjedde det en liten nedgang i region *Sør* og region *Nord*, og en liten økning i andel i region *Midt-Norge*. Det har derfor skjedd noen ganske små relative forskyvninger mellom regionene fra 2004, men hovedinntrykket er høy grad av stabilitet.

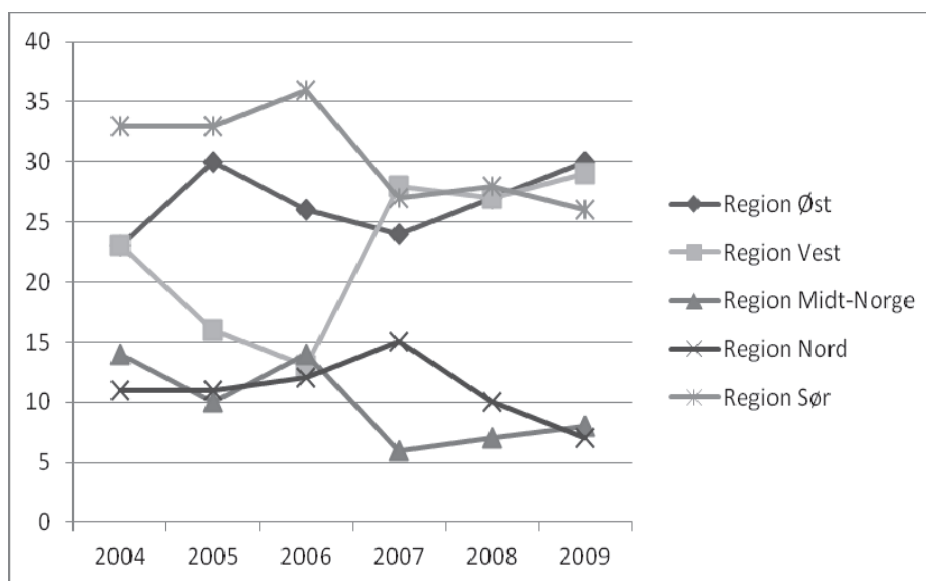
Hvis vi sammenholder institusjonsbruken i regionene med andelen med atferdsvansker i institusjon i regionene, ser vi de tre regionene som bruker institusjon mest, også hadde flest med atferdsvansker i institusjon (figur 7.9).



Figur 7.9: Andeler med atferdsvansker i institusjon fordelt på region i løpet av året 2004–2009. Prosent

I løpet av alle årene 2007–2009 var tre fjerdedeler av alle som var på institusjon på grunn av atferdsvansker (henholdsvis 764, 844 og 814 personer totalt), plassert i region Øst-, Vest- og Sør-Norge. Som vi ser av figuren, var det noe større variasjon i årene før.

Vi ser dessuten en enda tydeligere tendens i de tre største regionene for årene 2007 til 2009 når det gjelder andelen institusjonsplassering på grunn av rusproblemer (figur 7.10).



Figur 7.10: Andeler med rusproblemer i institusjon fordelt på region i løpet av året 2004–2009. Prosent

I løpet av årene 2007 til 2009 økte andelen i disse tre regionene av de som var på institusjon på grunn av rusproblemer fra 78 til 85 prosent (henholdsvis 123, 193 og 249 personer). Selv om det totale antallet var mye lavere, var *økningen* i antall mye høyere for rusproblemer enn atferdsproblemer, som vi så over. Dette innebærer en temmelig stor belastning på institusjonene i disse regionene.

7.7 Oppsummering

I dette kapitlet er det presentert statistiske analyser av typiske kjennetegn ved de som plasseres på institusjon. Som man kunne forvente, er den mest typiske institusjonsbeboeren en ungdom mellom 13 og 17 år, kan være både gutt og jente, og har norsk landbakgrunn. Et stort mindretall har imidlertid også annen landbakgrunn, da særlig asiatisk.

Selv om den typiske ungdommen på institusjon i økende grad vil ha atferdsproblemer eller rusproblemer, viser likevel analysene av de ulike tiltaksgrunnlagene at det vil være mange andre årsaker til at disse ungdommene mottar barnevernstiltak i utgangspunktet. For eksempel er forholdene i hjemmet årsak til langt flere tiltak for 13–17-åringene enn atferdsproblemer, men fører mye sjeldnere til institusjonsplassering. Det pågår en seleksjonsprosess underveis, og atferdsproblemer og rusproblemer får stadig større betydning som tiltaksgrunnlag, inntil sju av ti unge med atferdsproblemer og mer enn åtte av ti unge med rusproblemer er i institusjon.

Samtidig er det andre tiltaksgrunnlag for mer enn halvparten av de som er i institusjon, og det trengs mer kunnskap om hva som kjennetegner disse barna og ungdommenes situasjon utover hva slags måter de kan kategoriseres på. Eksempler på måter å gjøre dette på, framkommer av resultatene som ble presentert i kapittel 6.

Tidligere har vi diskutert en måte å tenke institusjon som siste utvei på som er knyttet til organiseringen av tiltaksapparatet. Hjelpetiltak skal være første prioritet etter loven, deretter kommer fosterhjem og deretter institusjon, som det også framgår av instruksene til fagteamene.

Et annet spørsmål er om institusjon *blir* siste utvei for noen barn og særlig unge fordi de har problemer det er urimelig å forvente at lar seg avhjelpe selv i et forsterket fosterhjem. Selv ikke da behøver institusjon å være siste utvei hvis institusjonsplassering skjer som et aktivt valg av et godt faglig tilbud, som jo er målsettingen med MultifunC-institusjonene. Men situasjonen blir annerledes i de tilfellene der institusjonsplassering blir et ledd i en kjede av flyttinger mellom ulike tiltak, og man for eksempel velger institusjon fordi det er den eneste løsningen som er tilgjengelig, eller fordi fosterhjems plasseringer allerede har mislyktes en eller flere ganger. Dette så vi også eksempler på i casestudien.

8 Studier med og av barn og unge på barnevernsinstitusjon

8.1 Innledning

Et av de seks generelle kriteriene i definisjonen av kvaliteten på tiltak, som er utviklet av Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten⁴¹, er at tiltak skal involvere brukerne og gi dem innflytelse. I kapittel 6, del 6.5, ble institusjonsledernes vurdering av barn og unges medvirkning på deres institusjoner presentert. Disse resultatene representerer ett perspektiv på barn og unges involvering eller medvirkning i institusjon.

Rammene for evalueringen gjorde det ikke mulig å gjennomføre en egen studie av hvordan barn og unge opplever kvaliteten på institusjonstilbudet. Noe er imidlertid gjort for å få fram deres stemmer. Hensikten med dette kapitlet er å formidle en del resultater fra studier som er gjennomført med og av barn og unge på barnevernsinstitusjon.

For det første gjennomgikk vi en god del litteratur om barn og unges opplevelser av ulike sider ved livet i en barnevernsinstitusjon. Denne litteraturen bygger stort sett på kvalitative intervjuer og feltarbeid med til dels flere måneders observasjon i ulike typer institusjoner. Noen sentrale resultater herfra presenteres i dette kapitlet. Selv om barn og unges opplevelser her formidles via forskere, tegnes likevel et langt mer utdypende bilde enn det som kommer fram gjennom empirien som er samlet inn i evalueringen.

Videre vil resultater fra Rambølls (2011) brukerundersøkelse bli trukket fram, samt resultater fra brukerundersøkelsen som ble gjennomført av Fafo og NOVA blant langtids institusjonsplassert ungdom i 2005 (Gautun, Sasaoka & Gjerustad, 2006). I slutfasen av arbeidet med rapporten ble også BarnevernsProffene og Forandringsfabrikken sin stortingsmelding om det gode barnevernet, overlevert til statsråd Lysbakken. Synspunkter på institusjon som presenteres her, er tatt inn underveis i kapitlet der det passer (BarnevernsProffene & Forandringsfabrikken, 2008–2011).

⁴¹ Se kapittel 6 der alle kriteriene er omtalt.

I første kapittel (del 1.3) ble mulige måter å forstå hva en barneverninstitusjon er diskutert. Blant annet ble det henvist til Emonds (2004) dimensjoner institusjon, hjem og arbeidsplass. For barna og ungdommene er det institusjonen som *hjem* som får forrang, selv om de andre dimensjonene selvsagt innvirker på hvordan det er mulig å skape et hjem i en institusjonssetting, og hva som kjennetegner hjemmet her til forskjell fra andre steder.

I dette kapitlet vil derfor tre relevante områder bli belyst. Det første dreier seg om organiseringen av institusjoner som hjem, med særlig vekt på aktiviteter som symboliserer det hjemlige. Her er måltider et åpenbart eksempel, også som et eksempel på dialektikken mellom regler, rutiner og rettigheter i institusjon. Dessuten belyses organiseringen av fritida (del 8.2).

Det andre området dreier seg om den sosiale og personlige betydningen av barne- og ungdomsgruppa. Barna og ungdommene er sammen med hverandre i store deler av døgnet, og det vil, på godt og ondt, utvikle seg dynamikker og hierarkier dem i mellom (del 8.3).

Det tredje området dreier seg om identitetsutvikling blant barn og unge på institusjon. Særlig eldre ungdom på institusjon er opptatt av hvem de er og hvor de skal, og bruker institusjonstilværelsen som en inngang til dette, igjen på både godt og ondt (del 8.4). I del 8.5 diskuteres resultater fra de to ovennevnte brukerundersøkelsene, som så langt er de eneste større brukerundersøkelsene som er gjennomført i norske barnevernsinstitusjoner.

I «Stortingsmelding nr. 1 fra barn og unge» (Barnevernsproffene & Forandringsfabrikken (2008–2011)) er det tydelig at personalets måte å behandle barn og unge på blir ekstremt viktig. I del 8.6 presenteres derfor et britisk prosjekt om god institusjonspraksis, som bygger på en studie av i alt 45 institusjoner.

8.2 Når en institusjon skal være et hjem

8.2.1 MÅLTIDER SOM SYMBOLER PÅ DET HJEMLIGE?

Noe av forskningen om institusjoner har beskjeftiget seg med måltidene som arenaer, der det hjemlige understrekes samtidig som institusjonelle normer og regler gjelder. Måltidene får dermed en tvetydig karakter. Både Schwarz (2007) og McIntosh et al. (2009) beskriver måltidene i institusjoner som arenaer for kontroll på mikronivå, og hvordan dette på en gang kan oppleves som trygt og krenkende for barn og unge.

Som Schwarz (2007:286ff) påpeker, kan måltider på en institusjon være preget av et mylder av sosialt liv, som trenger ekstra regulering. Spesielt sett med voksnes øyne skal et måltid være ordnet på en bestemt måte. Som en strukturert situasjon brukes også måltidet som et element i behandlingen av barna og ungdommene. Her kan man arbeide med det man anser som kjernen i barnas problemer – for eksempel uro og manglende sosiale ferdigheter. Måltidet tillegges dessuten en sterk symbolsk betydning som ledd i oppbyggingen av gode sosiale relasjoner mellom voksne og barn. Det skyldes at måltidet, mer enn mange andre situasjoner i institusjoner, har klare paralleller til kjennetegn ved relasjonen mellom foreldre og barn i vanlige familier. Måltidet er imidlertid også en situasjon der innlæring av normer kan skje. Det legges vekt på pent dekkede bord, hygge, ro, bordskikk og samtalen som sosial samværsform. Barn og unge skal lære å spise ordentlig sammen med andre.

McIntosh et al. (2009:290–291) knytter studier av måltider i institusjon til en diskusjon av relasjonen mellom omsorg og kontroll. Barn under omsorg kan oppleve det som positivt at de passes på, ses og får oppmerksomhet. På den måten kan handlinger som også kan beskrives som overvåking, være en integrert del av den terapeutiske prosessen heller enn et hinder for den. Det kan tenkes at barn og unge i institusjon verken har fått god nok omsorg eller har blitt tilstrekkelig kontrollert av sine foreldre, med andre ord at de er både ofre og trusler for samfunnet. Dermed ønsket McIntosh et al. (op. cit.) å eksemplifisere disse doble hensynene gjennom studier av måltider i institusjoner. Første del av artikkelens tittel er illustrerende for innfallsvinkelen deres: «*You don't have to be watched to make your toast*».

Mange barn og unge i institusjon kommer fra kaotiske hjem, og da er rutiner en måte å forenkle dagliglivet på og skape en følelse av normalitet og forutsigbarhet. Særlig skaper måltidene rytme og kontekst for interaksjonen mellom barna, ungdommene og de ansatte på grunn av regelmessigheten og ritualene som knyttes til dem. Derfor egner måltidene seg også som fokus for studier av makt og tillit mellom ansatte og beboere, og til å illustrere anledninger til å ha kontroll og yte motstand som også manifesterer seg i denne settingen (op. cit.).

De ansatte snakket om flere måter å håndtere mat og spising på som markerte at institusjonen som hjem er en uvanlig arbeidsplass. Arbeidsplassen er regulert, og kontroll og overvåking er på ulike måter normen og forventet. De som arbeider i institusjon må imidlertid tenke annerledes hvis de skal greie å skape en mer hjemlig atmosfære for barna. Et eksempel som brukes av McIntosh et al. (op. cit.), er motsetninger mellom gjeldende bestemmelser om hygiene og det at man i et hjem gjerne går ut og inn på kjøkkenet etter behov.

I McIntosh et als studie (2009:298ff) fant man at interaksjon knyttet til mat var en av de viktigste arenaene for motstand fra barnas og ungdommenes side. Det kan man for øvrig også ofte finne i familier også. Dette var de ansatte veldig klar over. Dermed refererte de til mat som et «maktverktøy». Barna og ungdommene kunne ødelegge for de voksne på mange måter, for eksempel ved å gå fra bordet før de hadde spist ferdig, eller spytt i maten i kjøleskapet. Når relasjonen mellom de voksne og barna og ungdommene vekslet mellom omsorg og kontroll, kunne mat og praksiser knyttet til mat brukes som et effektivt medium for å vise motstand.

Det innebærer at hvis barn eller unge nektet å delta i et måltid eller nektet å spise maten som ble servert, kunne dette oppfattes av de ansatte som et forsøk på å ta igjen noe av kontrollen over deres ellers veldig velregulerte liv. Noen av barna og ungdommene i en av institusjonene i denne studien brukte for eksempel også lommepengene sine til å kjøpe «ulovlige» godterier og snacks, som de gjemte på rommet sitt.

McIntosh et al. (op. cit.:2009ff) understreker samtidig at regulering og overvåking ofte ble opplevd som nødvendig og nyttig av barna og ungdommene. For eksempel var det greit å bli tvunget til å vaske hendene før maten selv om dette ikke var vanlig hjemme hos dem selv. Flere syntes det var greit at man ikke hadde fri tilgang til usunn mat. Dessuten så de eksempler på at barna og ungdommenes kjennskap til de reglene de måtte forholde seg til også ga opphav til regelbrudd hvor hensikten egentlig var å få oppmerksomhet fra de voksne slik at barnet eller ungdommen i neste hånd fikk muligheter til å snakke med noen om hvordan de hadde det.

Så vidt vi er kjent med, foreligger det ikke norsk forskning som beskriver måltidene i institusjon like detaljert som det vi har presentert brokker av her gjennom forskningen til Schwartz (2007) og McIntosh et al.

(2009). Begge har presentert dilemmaer som i siste instans er knyttet til at institusjonen er både hjem og arbeidsplass, der de som arbeider har bestemte oppgaver og ofte også bestemte oppfatninger om barna og ungdommene som bor der. Samtidig er måltidene en markant anledning i institusjonen til å gi barna og ungdommene følelsen av å være i et hjem, om enn på litt andre premisser enn vanlig. En mer inngående studie av dagens norske institusjoner, som er en av anbefalingene fra denne evalueringen, burde etter vårt syn også omfatte mikrostudier av hverdagslivet i institusjonene, inklusive organisering og betydning av mat og måltider.

Så langt har måltider blitt brukt som eksempel på dagliglivet i institusjonene for å belyse sider ved institusjonslivet som ikke er like vanlig å løfte fram i andre sammenhenger. Men måltider kan også ses som et eksempel på noe mer generelt, nemlig samspillet mellom regler, rutiner og rettigheter i sin alminnelighet. I neste del presenterer vi derfor noen resultater fra norsk forskning om dette temaet.

8.2.2 REGLER, RUTINER OG RETTIGHETER I FORBINDELSE MED BRUKERMEDVIRKNING

Rettigheter og medvirkning står i et nært forhold til hverandre. For det første er rettigheter en forutsetning for at det fokuseres på medvirkning, og for at det går an å sette i verk sanksjoner hvis retten til medvirkning ikke oppfylles. Samtidig har særlig Tjellflaat & Ulset (for eksempel 2006) reist spørsmål om rutiner og regler også kan *hindre* barn og unges medvirkning. En årsak til dette er uklarhet når det gjelder forholdet mellom medvirkning og medbestemmelse slik barn og unge kan oppfatte disse begrepenes innhold. Forfatterne er opptatt av at medvirkning er et relasjonelt begrep som handler om å gjøre noe sammen som fører til noe, som ikke hadde blitt akkurat slik uten det enkelte barnets medvirkning. Denne vektleggingen av gjensidighet kan forstås ut fra § 9 i rettighetsforskriften.

I prosjektet, der tolv ungdommer ble intervjuet, kom det fram at mange forsto medvirkning som det å få lov til å gi uttrykk for sine egne meninger, samt oppleve at meningene ble lyttet til. Dette er forøvrig i tråd med bestemmelsene i artikkel 12 i FNs barnekonvensjon, som forutsetter konsultasjon men ikke medbestemmelse (Shier, 2001). Ungdommene var imidlertid ambivalente med hensyn til om de voksne hørte på dem. Noen mente også at

de i større grad burde få være med å bestemme i hverdagen, for eksempel når det gjaldt middagsmat, fjernsyn, PC, mobiltelefon og fritid. For flere var det også et poeng å bli sett og hørt, selv om det de sa, ikke førte til endringer (Tjelflaat & Ulset, 2006:23). Dette er for øvrig i tråd med mye annen forskning om barn og unges medvirkning, som ofte viser at barn og unge skjønner at de ikke kan bestemme, men at de ønsker at deres bidrag skal tas med i vurderingene (for eksempel Backe-Hansen, 2009c, 2010).

Kan så institusjonelle strukturer hindre medvirkning? Tjelflaat & Ulset (op. cit.: 23ff) påpeker generelt at rutiner som er ment å skape mønster, forutsigbarhet og kontinuitet i hverdagen, samtidig kan føre til begrensninger med hensyn til å kunne ivareta individuelle behov og egenutfoldelse. Dette har selvsagt også sammenheng med størrelsen på beboergruppa. Samtidig var det disse begrensningene flere ungdommer var opptatt av. Hverdagen ble oppfattet som sterkt rutinisert og voksenstyrt, og de var spesielt opptatt av hvordan rutinene begrenset deres muligheter til å påvirke mulighetene for selvvalgte fritidsaktiviteter, treffe venner utenfor institusjonen og kunne være spontane – en mulighet svært mange ungdommer setter stor pris på. Mange reagerte negativt på alt for mange faste opplegg og at det meste måtte planlegges – igjen også en konsekvens av at mange beboere skal ivaretas på samme tid, men altså en opplevd ulempe for den enkeltes mulighet til å medvirke i hvordan hverdagen ble lagt opp (se også Ulset, 2010).

8.2.3 OG HVA MED FRITIDA PÅ INSTITUSJON?

Fritida regnes som en av de tre sentrale arenaene for barn og unge ved siden av familien og skolen. I fritida kan barn og unge utfolde seg, de utvikler vennskap, de lærer sosiale ferdigheter, de lærer om deltakelse og medvirkning i praksis og de bygger opp sin sosiale kapital. Et dilemma for mange foreldre i dagens samfunn er samtidig hvordan man skal regulere forholdet mellom organiserte og uorganiserte fritidsaktiviteter, samt det å la fritida være helt fri. Spørsmålet er hvordan det er mulig å bevare fritida som en sentral arena for barn og unge som har sitt hjem på institusjon i kortere eller lengre tid.

I Norge er det særlig Ulset (2009, 2010) som har arbeidet med disse spørsmålene i senere år. Hun gjennomførte en undersøkelse ved i alt ti statlige og private institusjoner i Midt-Norge. Unge mellom 13 og 18 år, barn mellom sju og tolv år og ansatte var informanter. Ungdommene fylte ut

spørreskjemaer (18) og ble intervjuet (11), mens barna ble intervjuet (5). Ansatte fylte ut spørreskjemaer (28) og ble intervjuet (9). I prosjektrapporten (Ulset, 2009) ble primært resultatene om ungdommene presentert.

Et viktig poeng som løftes fram i rapporten, er at de voksne og ungdommene hadde ulik forståelse av hva fritida skal brukes til, og at dette igjen fikk konsekvenser for hvordan ungdommene oppfattet måten fritida deres ble strukturert og regulert på. Mens ungdommene som deltok ønsket en fritid som inneholder både organiserte og uorganiserte aktiviteter, signaliserte de fleste ansatte at de foretrakk organiserte aktiviteter. Dette er også lettere å få til innenfor en institusjonell ramme. Mange av de unge ga på sin side uttrykk for at de foretrakk en åpen fritid, eller det som også kan kalles en uformell og leken fritid (Ulset, op. cit.:84–85). Dessuten syntes ungdommen det var viktig med gode opplevelser i forbindelse med fritiden, som vennsamvær, ulike fysiske og kulturelle, uorganiserte aktiviteter som hytter, treningssenter, kino osv. Dermed løftes de felles, sosiale opplevelsene fram som viktige, der man har glede av hverandre og hvor man blir sett, hørt og anerkjent. På den annen side oppleves fritiden som ufri tid når den blir for stramt regulert mht. hva som skal gjøre når, og når institusjonen krever at den brukes til møter og andre bundne aktiviteter (Ulset, op. cit.: 88–90).

Ulset (op. cit.:86) refererer til Säfvenbom (1998)⁴², som påpeker at det kan være viktig for barn og unge i institusjon å se at voksne engasjerer seg i fritida deres og gjør noe sammen med dem, som et positivt alternativ til voksenroller ungdommene ellers har opplevd. Mye byråkratisk og instrumentell tenkning om institusjonene kan stenge for mulighetene for å skape slike fritidsforbindelser mellom ansatte og beboere. Ulset (2009) løfter også spesielt fram en av institusjonene som deltok i undersøkelsen fordi man her hadde et tydeligere, mer gjennomtenkt og gjennomarbeidet fokus på mestring i forbindelse med fritid og fritidsopplevelser. For institusjonen innebar dette at ansatte måtte være i stand til å ta ting på sparket og følge opp beboernes forslag, i stedet for å bruke lang tid på å planlegge rundt fritidsaktivitetene. Da risikerte man at ungdommen ville miste motivasjonen.

⁴² Säfvenbom, R. (1998). *Four thousand hours a year: leisure time and its developmental potential for adolescent and youth protection outcomes*. Norges Idrettshøgskole: Doktoravhandling.

Ansatte ved denne institusjonen knyttet også sin praksis mer opp mot «det normale» gjennom at de fremhevet viktigheten av å gjøre ting så familielikt som mulig, til forskjell fra å måtte opprettholde rigide rammer. Ulset (op. cit.: 87) mener at en slik praksis tilrettelegger for myndiggjøring, medvirkning og mestring.

8.3 Barne- og ungdomsgruppas betydning både på godt og ondt

For mange år siden hadde prosjektleder for evalueringen kontakt med en ti år gammel jente som var i fosterhjem, i sin rolle som psykolog i barnevernet. Før dette hadde jenta vært en periode på barnehjem. Hun fortalte at hun hadde vært kjemperedd før hun traff fosterforeldrene for første gang – det var nemlig en annen, jevnaldrende jente på samme institusjon som fortalte de andre barna så mye om hvor fælt fosterhjem var. Denne jenta hadde akkurat måttet flytte utilsiktet fra sitt fosterhjem, og var ganske preget av det. Personalet var imidlertid ikke klar over innholdet i disse samtalene mellom barna, som selvsagt foregikk uten at det var voksne til stede. Dermed manglet de også informasjon som egentlig var ganske viktig for forståelsen av hva som gjorde tiåringen så redd for å komme i fosterhjem.

Eksemplet er en illustrasjon på betydningen av relasjoner som utvikler seg mellom barn og unge i settinger der en gruppe er sammen over tid, det være seg i institusjon eller for eksempel på skolen. Samtalene mellom barna i denne institusjonen har sikkert dreid seg om en mengde andre ting også, som samtaler mellom barn gjerne gjør. Poenget er at hvis personalet i en institusjon bruker barne- eller ungdomsgruppa som et forum for å lære mer *om* og *av* dem, gir dette gode muligheter til å bygge gode sosiale relasjoner i en setting som betyr mye for beboere i institusjoner. Videre gir det personalet muligheter til å spille på grupperelasjonene i arbeidet for å hjelpe hver enkelt.

8.3.1 GRUPPA SOM NEGATIV PÅVIRKER: «SMITTEEFFEKT» –

Egelund og Jakobsen (2011) påpeker som en viktig motsetning ved institusjonene at innholdet i plasseringen er innrettet mot relasjonen mellom voksen

og barn eller ungdom, mens barne- eller ungdomsfellesskapet egentlig fungerer som beboernes primære referanseramme. Det er en overordnet målsetting at barnet eller ungdommen blant annet skal utvikle seg ved hjelp av bevisst tilrettelagt samhandling med profesjonelle voksne, for å oppnå større selvinnsett og utvikle mer hensiktsmessige atferdsmønstre. Barn og unge vil på sin side være opptatt av de andre på sin egen alder, som de tross alt er sammen med flesteparten av døgnetimer. De blir mer opptatt av å finne et ståsted innenfor beboergruppen, og deres verdier og hierarkiske orden blir i høy grad styrende for den enkelte. Dermed blir det et innebygget skisma mellom miljøarbeidernes individualiserte behandlingsforventninger og barna og ungdommens stadige forsøk på å finne et ståsted innenfor gruppen (op. cit.:20–21). Forfatterne påpeker at denne motsetningen kanskje blir aller tydeligst når unge med kriminell atferd og rusproblemer plasseres sammen.

Det er dette som kalles «smitteeffekt», i den forstand at de som er minst utsatt i en slik gruppe risikerer å utvikle mer alvorlige problemer enn de hadde på forhånd gjennom påvirkning fra sine medbeboere (for eksempel Andreassen, 2003; Emond, 2004). Dette er et alvorlig problem, og det finnes også mange historier fra ungdom om hvordan de har blitt introdusert til rusmisbruk på barnevernsinstitusjoner.

Perspektivet om smitteeffekt vektlegges i rapporten om kvalitet i barnevernsinstitusjoner (Bufdir, 2010), som en viktig begrunnelse for innstillingens forslag om differensiering av institusjonstilbudet. Andre kvaliteter ved barne- og ungdomsgruppa i en institusjon diskuteres imidlertid ikke, og dermed kan lett positive sider ved relasjoner og samspill mellom beboerne overses. Forskningen som presenteres i det følgende eksemplifiserer det som er en levende og dynamisk del av livet i barnevernsinstitusjonene, både på godt og ondt.

8.3.2 – OG NOE ANNET OG MER

... mens individualisert omsorg er nødvendig for planlegging og intervensjoner, må man ikke overse erfaringene med å bo i gruppe på institusjon. Praktikere trenger et klart bilde av hvordan slike grupper fungerer, og å arbeide for å oppmuntre positiv gruppeatferd (Emond, 2003:321, vår oversettelse).

Gjennom sitt doktorgradsarbeid, som bygger på til sammen ett års feltarbeid ved to skotske institusjoner, ønsket Emond (2003, 2004; McIntosh et al., 2009) å utvikle en modell for forståelse av de sosiale relasjonene mellom beboerne, som var mellom 12 og 18 år. Hver av institusjonene hadde maksimum åtte ungdommer boende på samme tid. En dansk doktorgrad (Stokholm, 2006b, c) analyserte blant annet barnefellesskapet som oppstår i en behandlingsinstitusjon, på grunnlag av at hun hadde gjennomført feltarbeid, gruppeintervjuer med barn og unge og individuelle intervjuer over flere måneder i to institusjoner der beboerne var fra fire år og oppover til 14–15 år. Ungdommene på de institusjonene Emond studerte, var der stort sett ikke lenger enn ett år. Barna og ungdommene på de institusjonene Stokholm studerte, kunne derimot være der i mange år ettersom det var behandlingsinstitusjoner. Likevel har analysene i de to studiene mange felles trekk når det gjelder barne- og ungdomsgruppens betydning på institusjon.

Fellesskap og tilhørighet som drivkraft

Stokholm (2006b:218ff) argumenterer for at to prosesser vil finne sted som har betydning for gruppedannelse i institusjoner. For det første skjer det en ekstern definisjonsprosess der andre sosiale grupperinger som myndigheter, sosialarbeidere, lærere og andre, kategoriserer barna som avvikende, for eksempel på grunn av emosjonelle problemer eller atferdsproblemer. Ekstern kategorisering og måten man definerer seg selv på er ofte to sider av samme sak. For det andre skapes ofte en felles identitet på grunnlag av de felles, fysiske omgivelsene. I tråd med Goffmann (1961) kan det sies at institusjonalisering av en gruppe mennesker som krever forskjellige former for hjelp, opplæring, oppdragelse, tilsyn eller behandling, ikke bare innebærer en form for disiplinering, men også preger ideer om hvordan den ideelle eller normativt riktige institusjonsbeboer er. Beboere kan protestere mot denne

oppfatningen, omgå den eller sabotere den, men de kan ikke unngå å skulle forholde seg til den.

Barn og unge i institusjon må forholde seg til de andre beboerne. De er ikke valgte venner, men noen som bare kommer og går uten at barna har noen innflytelse. De er heller ikke søsken, selv om man i kortere eller lengre tid bor sammen som om det skulle vært et felles hjem. I denne konteksten er det flere forhold som bidrar til at det dannes et gruppe- eller betydningsfellesskap mellom barna og ungdommene.

For det første kan barnas problemer og bakgrunn være med på å skape en følelse av fellesskap, av typen felles skjebne er felles trøst. *For det andre* oppstår det et utall større eller mindre begivenheter som er med på å gi barna og ungdommene en felles referanseramme, som man kan se det i en skoleklasse, og som de snakker med hverandre om. *For det tredje* påpeker Stokholm (op. cit.) at barna og ungdommene får noe felles gjennom måten de felles konstruerer «de andre» på, særlig de voksne på institusjonen og barn og unge utenfor institusjonen. Barn og unge kunne for eksempel snakke om *vi* og *oss* i forhold til de voksne, selv om de beskrev enkelthendelser i forhold til enkeltbarn. Når ungdommer er sammen, ser man i større grad enn når barn er sammen, tendenser til protest- eller motkulturer, som man også ser det i andre ungdomsmiljøer. Ungdommene Stokholm intervjuet, kunne snakke om planlagte regelbrudd og aktiviteter bak ryggen på de voksne som en del av fellesskapet dem imellom.

Stokholm (2006b:228ff) nevner flere kjennetegn ved barne- og ungdomsgruppa som får stor betydning i hverdagen på institusjonen. Ikke overraskende viste det seg at relasjonene til jevnaldrende har stor betydning i hverdagen på institusjonene. Stokholm ba fem av beboerne på den ene institusjonen om å fortelle hva som var viktigst i livet deres på institusjonen, og samtlige rangerte venner som det viktigste eller nest viktigste. Når hun ba barna og ungdommene intervjuet hverandre om det å bo på institusjonen, var de opptatt av hvordan det var å få venner og hvem de ble venner med. Et viktig aspekt ved dette er nettopp at de andre er jevnaldrende, kombinert med at de voksne bare er der på deltid. Stokholm (op. cit.:229) argumenterer for at det sterke ønsket som kom fram om å være del av noe og høre til, ble så

dominerende at det kan kalles en bakenforliggende faktor som innvirker på andre elementer i betydningsfellesskapet.

Innholdet i dette betydningsfellesskapet bestod igjen av flere elementer, for det første *respekt og lojalitet*. For det andre skulle man være *sosial, men ikke blande seg*. Dette handlet om både fysisk og følelsesmessig nærhet, men også om evne til å forstå hvis noen holdt på med et eller annet de ikke ønsket å bli forstyrret med. For det tredje skulle man *hjelp andre og vise omsorg for dem*. De eldre barna kunne vise omsorg for de yngre, eller de kunne passe på hverandre når det gjaldt å ta medisinen sin. Dessuten ble det å hjelpe andre nevnt av flere som et kjennetegn ved en god venn i intervjuene. Videre skulle man *dele med seg, men likevel ikke kjøpe venner*. Med andre ord skulle man dele passe, hvilket igjen avhenger av den relasjonen man har til den man deler med.

Stokholm (op. cit.) knytter barnas sterke ønske om å være del av et sosialt fellesskap med jevnaldrende til at de i høy grad er tatt ut av andre, sosiale sammenhenger og plassert i en ny. Denne nye, sosiale sammenhengen er på mange områder en «stat i staten» der størsteparten av hverdagen pågår. Barna og ungdommene investerer mye energi i å danne relasjoner og vennskap, de vil for alt i verden finne noen å være sammen med. De ovennevnte elementene kan ses som deelelementer i dette forsøket på å oppnå tilhørighet og vennskap. Elementene kan kombineres på ulike måter, men er umulige å overse som barn eller ungdom på en institusjon.

I sin doktoravhandling, som bygger på feltarbeid og intervjuer over flere måneder i en langtids behandlingsinstitusjon med to avdelinger og barn og unge mellom tre og 18 år, er også Schwarz (2007:164ff) opptatt av betydningen av barne- og ungdomsfellesskapet. Hun foretrekker å snakke om flere sammenhengende barnefellesskap i stedet for ett, fordi hun observerte forskjellige, skiftende konstellasjoner som til sammen dannet gruppe som en sammensatt og dynamisk enhet. Hun påpeker at på grunn av institusjonens særlig organisering med mange samboende barn og skiftende voksne, blir institusjonen i stor grad et barneunivers, der barna og ungdommenes relasjoner til hverandre og muligheten for å være med i ulike fellesskaper, følgelig spiller en meget stor rolle i hverdagslivet deres.

Fellesskap, konflikter og dannelse av hierarkier: to sider av samme sak

Som i grupper med voksne, danner barnegrupper hierarkier med posisjonering og statusstridigheter, og de kommer i større eller mindre grad i konflikt med hverandre. Ettersom konflikter ofte inngår når profesjonelle karakteriserer måter barn og unge i institusjon samhandler på, var Schwarz (2007) opptatt av å studere hvordan de håndterer maktspill og kamp om posisjoner og interesser. Hennes konklusjon er at i en travel hverdag med en stadig strøm av nye situasjoner, er det vanskelig for voksne å fastslå hva som er årsak og virkning i barn og unges konflikter, hvilket lett fører til at de griper inn på grunnlag av forhåndsdefinerte kategoriseringer av beboerne. Dette kan for eksempel føre til at man legger skylden på en som allerede oppleves som bråkmaker, og dermed skaper tapere og seierherrer i situasjonen. Dette kan igjen gi næring til nye konflikter.

Schwarz (op. cit.:169–170) påpeker at barn og unge inngår i maktspill med hverandre og med de voksne, og at de innkalkulerer de voksnes forventede reaksjoner på det de gjør. Derfor er ikke konflikter bare uttrykk for at barn og unge ikke fungerer sosialt eller at de har problemer. Snarere handler de aktivt i forhold til håndtering av maktspill og særinteresser, og deltar selv i regulering av sine egne fellesskap. Barns konflikter oppleves ofte som forstyrrelse og uro av de voksne, fordi man ikke får oppfattet hele sammenhengen for det som skjer. Et viktig poeng for Schwartz er da at det finnes mye viten om hva som foregår i barnefellesskapet, og at barna og ungdommene selv regulerer samværet sitt mer eller mindre konstruktivt. De voksne kobler seg bare i begrenset grad på barna og ungdommens egne reguleringsprosesser. Dessuten påpeker hun (op. cit.:171) at både konflikter og erting på en gang kan skape avstand og nærhet fordi dynamiske skifter mellom disse omgangsformene forandrer og utvikler samværet beboerne imellom.

Stokholm (2006c) var også opptatt av makt og hierarkier i gruppene på de institusjonene hun studerte. Hun påpeker at flere elementer vil ha betydning og stå i forhold til hverandre, for det første at *alder* og «*ansiennitet*» (hvor lenge man hadde vært på institusjonen) var to vesentlige elementer som kunne gi status og brukes i pågående posisjoneringsprosesser. Dette innebærer at nye barn og unge alltid starter på nederst i hierarkiet – som man for øvrig også kan observere på skolebusser til ungdomsskoler, der de yngste

elevene alltid får de minst attraktive plassene! For det andre er *relasjoner og allianser* en ressurs, akkurat som i svært mange andre sosiale sammenhenger. Også barn og unge handler strategisk og søker å skape allianser med de som har høy status. Omvendt viste det seg at barn med få eller ingen venner stort sett hadde lav rang i hierarkiet.

For det tredje var det viktig både å kunne *respektere andre og sette seg i respekt* for å beholde en høy posisjon når man først hadde tilkjempet seg den. De som ikke avanserte på tross av høy alder og lang «ansiennitet», var de som ikke ble respektert av de andre. Videre kunne *motstand mot de voksne* og det å *lage ballade* være et statusgivende element, sistnevnte fordi det innebærer en mulighet for barna og ungdommene til å imponere hverandre. Dette kan være særlig viktig for den som er ny. Avslutningsvis trekker Stokholm (op. cit.: 247) fram det å ha særlige evner og talenter som en måte å få status på, for eksempel at man er veldig flink i idrett, med IT, eller har humor. Men det går en grense – man skal være flink, men ikke på feil måte, for man skal ikke oppleves som blærete.

Disse elementene ble særlig framtrædende når det kom nye barn til institusjonen. Ikke bare skulle nykommeren finne sin plass blant de andre barna og ungdommene, men relasjonene mellom de andre ble også potensielt forrykket, for eksempel gjennom at nykommeren kunne bli en trussel mot eksisterende vennskap eller overta noen plass i hierarkiet. Stokholm (op. cit.:250ff) analyserte spesielt prosessen en nyankommet jente på 10 år går gjennom, og identifiserte noen faser. Som kjent fra andre sammenhenger, var jenta spennende og interessant så lenge hun var ny – og som sådan heller ikke truet posisjonene til de andre. Men denne posisjonen varte bare noen få uker før jenta ble plassert nederst på rangstigen og måtte delta i det sosiale samspillet på linje med de andre barna og ungdommene. Da oppsto det også konflikter mellom nykommeren og de andre som handlet om at jenta måtte lære hvordan hun kunne manøvrere, hva hun kunne tillate seg og hvordan. Denne prosessen med å avansere fra nederste posisjon i hierarkiet kan ta lang tid, og krever sosiale antenner, utholdenhet og evne til å tåle tilbakeslag for den det gjelder.

Stokholm (op. cit.:271) konkluderer med at barn og unge i institusjon har noe spesielt sammen. De er ikke bare en kategori med klienter som

samfunnet vil endre ved hjelp av profesjonelle. Men barnefellesskapet har et Janus-ansikt: fellesskapet er der og oppsøkes, for det er nødvendig for å høre til, men er ikke en harmonisk størrelse. Fellesskapet begrenser også, og skaper distinksjoner og krever «lydighet» overfor fellesskapets betydningsdannelse og verdier. Det er også på denne måten man kan forstå det som ble kalt «smitteeffekt» innledningsvis, nemlig som et forsøk på å delta i et eksisterende fellesskap der de toneangivende verdiene handler om rusbruk og alt som følger med det.

8.3.3 GODE GRUPPERELASJONER SOM EN UUTNYTTET RESSURS?

Stokholm (2006c:270) argumenterer for at gode relasjoner til de andre barna gjennom vennskap og kjæresteforhold, er barn og unges vesentligste strategi for å få det sosiale samspillet på institusjonen til å fungere, så de får det best mulig her og nå. Gjennom gode sosiale relasjoner oppnås så en frihet til å kunne konsentrere seg om andre ting enn det sosiale i barnegruppa, for eksempel om hvorfor man er på institusjonen. Det frigis energi til å arbeide med egen utviklingsprosess. Dette tilsier at voksne i en institusjon må ha fokus på dynamikken i hele beboergruppa og dens betydning for den enkelte, ikke bare støtte opp om det enkelte barnets utvikling. Det trengs en aktiv innsats for å forstå hvordan barn og unge inngår i beboergruppa, fordi anerkjennelse og trygghet er en forutsetning for å kunne nyttiggjøre seg hjelp fra de voksne.

I sitt feltarbeid av gruppefellesskapet i to skotske institusjoner kom Emond (2003) fram til mange av de samme elementene som Stokholm (op. cit.) beskriver. Emond (op. cit.:335) anbefaler at man må ta mer hensyn til jevnaldergruppas funksjon for ungdommer som bor i institusjon, og ha et klart bilde av hvordan gruppa fungerer og innvirker på beboere. Hun opplever imidlertid at gruppe er en uutnyttet ressurs og en som kan ha positiv innflytelse på ungdom under omsorg. Dette er en viktig tilnæringsmåte til å forstå hva som fungerer godt i institusjonene.

8.4 Identitetskonstruksjoner på barnevernsinstitusjon

I en kronikk i Adresseavisen i juni 2009 siterer Gro Ulset fra en samtale med en 13-åring som bodde på barnevernsinstitusjon. Hun spurte ham om hvordan han trivdes på den nye skolen sin, og han svarte at han ikke trivdes noe særlig, fordi det bare var to sårne som ham der – sårne problembarn⁴³. Ulsets anliggende er her å argumentere mot avisens tendens til å konstruere risikoungdom som verstinger, og deretter knytte «versting»-merkelappen direkte til unge på institusjon. Hva gjør dette med ungdom?

I ungdomsforskningen er det vanlig å gå ut fra at alderen fra 18–19 år og noen år framover er viktig for identitetsdannelsen som voksen. Det er en livsfase preget av forandringer og usikkerhet, hvor ungdommen samtidig møter nye krav om mestring av normative overganger som utdanning og arbeid. Ungdommers forventninger til seg selv og egen framtid endres også, i et samspill mellom den konteksten de er en del av og deres egne, subjektive tilpasninger til denne konteksten (Côté & Levine, 2002; Furlong & Cartmel, 2008; Wyn & Whyte, 1997). Dermed er det all grunn til å undersøke hva slags kontekstuelle påvirkninger det å bo på institusjon i 17–18-årsalderen innebærer, og hva slags dynamikk som er mulig å få til mellom de voksne på institusjonen og den enkelte ungdommen.

Identitetsarbeid gjennom narrativer om fortid og framtid

I sin doktoravhandling dybdeintervjuet Jansen (2011) tolv ungdommer på barnevernsinstitusjon ved tre anledninger. Hennes ambisjon (op. cit.:2) var å få kunnskap om hvordan ungdommer skaper mening og utvikler mulige væremåter i et landskap preget av generell pessimisme når det gjelder framtidssiktene til unge på barnevernsinstitusjon. I den første artikkelen diskuterer Jansen (2010) hvordan sentrale diskurser knyttet til utvikling, barnevern og det å bo på institusjon, danner utviklingsbetingelser for de unge det gjelder. Det er særlig to diskurser som blir sentrale for hvem de er: posisjonering av de unge som enten *ofre* eller *bråkmakere*. Ungdommene opplever at dette gir dem muligheter til å være enten problematiske eller plaget, og i intervjuene formidler de hvordan de strever for å få til andre måter å forstå hvem de er på.

⁴³ Se <http://www.adressa.no/meninger/article1334544.ece>

Jansen (2010) beskriver hvordan ungdommene går inn i forhandlinger for å etablere posisjoner for seg selv som de opplever at de kan leve med. Ungdommene møtes med forventninger om å skulle leve et normalt liv, og i møtet med denne utfordringen bruker de en rekke strategier for å forhandle eller forkaste oppfatninger av normalitet. Det blir lettere å normalisere problematferd enn å leve med en posisjon som bråkmaker. Men slike forklaringer kan imidlertid fortsatt bidra til å posisjonere ungdommene som ofre, og dermed med mindre muligheter for å styre egne liv. Og jo mer ungdommene protesterer mot måten de posisjoneres på, jo mer defineres de som bråkmakere.

Imidlertid greier noen unge å inkludere institusjonsoppholdet som en del av sine egne utviklingsprosjekter, nettopp gjennom å forklare oppholdet som noe som leder til normalitet.

Avhandlingens andre artikkel (Jansen, 2011:38) dreier seg om narrativer⁴⁴ ungdommene skaper om viktige livshendelser, kalt «hvis bare...» og «på tross av alt». Disse to måtene å tenke om sine livshistorier på, preget også ungdommenes handlemåter her og nå. Ungdommene som skapte narrativer av typen «på tross av alt», så også seg selv som aktører og handlekraftige. I motsetning til dette var «hvis bare...»-narrativer ledsaget av en selvforståelse der ungdommene var mindre handlekraftige og hadde færre muligheter til å gjøre en forskjell. Jansen (op. cit.) argumenterer for at mens dagens forskning har en tendens til å fokusere på hvilke tiltak som øker sannsynligheten for positive utfall, må man søke etter svar i måtene ungdommer selv forteller om og forklarer viktige livshendelser.

Avhandlingens tredje artikkel (Jansen, 2011:39) handler om narrativer om framtida og hva slags betydning disse har for måten ungdommene ser seg selv som subjekter på og måten de utvikler seg på. Å fortelle historier om framtida ga ungdommene som ble intervjuet, en forståelse av hvem de kunne bli, og hva slags muligheter de hadde. Vanligvis anser man at unge i institusjon har dårlige framtidsutsikter, både på grunn av tidligere belastninger og fordi institusjonsplassering i seg selv anses som risikofylt. På tross av dette

⁴⁴ Definert som en måte å organisere sin livshistorie på ved hjelp av å fortelle historier (Jansen, 2011:38).

konstruerer noen ungdommer historier om framtida som skaper nye muligheter, og hvor de ser for seg at livet skal bli bedre.

Jansen (op. cit.) beskriver videre hvordan slike narrativer har betydning også for nåtida. For noen ungdommer bidro de til aktive forsøk på å forandre livene sine, mens for andre bidro de til å øke følelsen av hjelpeløshet og fortvilelse. Poenget er at det er en dynamikk mellom personlig opplevde muligheter og ungdommenes selvforståelse hvor den personlige utviklingen skjer i forhold til mulige, framtidige hendelser. Da blir noen utviklingsforløp mulige og åpenbare, mens andre anses å være umulige.

Jansen (op. cit.: 49 ff) trekker fram flere implikasjoner av sin studie. Heller enn å undersøke hvordan ungdommene ble påvirket av å være på institusjon, var hun opptatt av hva ungdommene gjorde ut av å være der og hvordan de skapte mening i det som skjedde med dem. Dette kan igjen gi innsikt som har stor betydning for profesjonelles muligheter for å støtte utviklingsprosesser. Ungdom og voksne kan ha helt ulike oppfatninger av hvorfor en plassering skjer, og offisielle redegjørelser om ungdommene står ofte i skarp kontrast til hvordan de selv opplever drama og kompleksitet i livet (Hennum, 2011).

For det andre argumenterer Jansen for at det å gjennomføre kvalitative forskningsintervjuer på denne måten, både gjorde det mulig for ungdommene å fortelle historier og derigjennom skape nye muligheter, og at det ble tydelig at dette ikke var vanlig for ungdommene. Følgelig kan man tjene mye på å gjennomføre andre samtaler langs samme lest som et kvalitativt forskningsintervju.

For det tredje kan denne framgangsmåten både vise variasjonen i livene til ungdommer i institusjon, men også hvordan måter å definere ungdommene på hindrer dem i å utvikle seg. Ungdommene blir «fanget» av diskurser om ungdom i institusjon, som igjen gir de profesjonelle bestemte fortolkningsrammer når de skal prøve å forstå ungdommenes handlemåter. Det er viktig å forstå begrensningene for begge parter.

Avhandlingen forholder seg til den pågående debatten om institusjoner, igjen fordi den understreker betydningen av å undersøke nærmere hvordan unge i institusjon skaper fortellinger om livet sitt. Slik kunnskap er nødvendig for å kunne si noe om hva det å bo i barnevernsinstitusjon innebærer.

Identitetsarbeid som resultat av voksnes forståelser av barn og unge i institusjon

I sin analyse av det hun kaller «den pædagogiske samtalen», er Højlund (2011) blant annet opptatt av hvordan institusjonsansatte i Danmark snakker med beboerne om framtida. En diskurs hun løfter fram, refererer seg til en bredere, samfunnsmessig diskurs om den *sosiale arven* og, som følge av dette, *mønsterbrudd*, eller å arve eller å bryte. En metafor for dette, er å «gå i sin fars eller mors fotspor» eller arbeide for *ikke* å gå i sin fars eller mors fotspor. Højlund er opptatt av om barn og unge tar opp i seg disse talemåtene, og om dette i tilfelle også betyr at de tar opp i seg en teori om hvordan det vil gå dem i framtida. Spørsmålet er om man kan si noe om hva slags betydning institusjonsansattes ideer, forestillinger og språklige framstillinger har for barna og ungdommene som bor der.

Højlund (2011:190ff) forstår «den pædagogiske samtalen» som en abstraksjon av samtaler som hele tiden pågår i en institusjon. Samtalen finner sted mellom voksne med ulik bakgrunn og ulik funksjon i institusjonen, og omhandler både det enkelte barnet eller den enkelte ungdommen og plasserte barn og unge i sin alminnelighet. I noen situasjoner ekskluderes barn og unge rutinemessig, som når det er personalmøter og ingen forventer at de skal delta. I andre situasjoner kan det være snakk om aktiv eksklusjon, som når det snakkes om barn og unge i overlappingsmøter, og personalet velger å gå et annet sted eller senke stemmen når bestemte barn kommer inn i rommet. I andre situasjoner igjen ønsker man å trekke barnet eller ungdommen aktivt inn som samtalepartner, som når man setter seg på sengekanten og spør hvordan dagen har vært. Enten de vil det eller ei, er barn og unge enten objekter eller subjekter for en samtale om dem, som fra de voksnes side, nettopp påvirkes av innholdet i den løpende, pedagogiske samtalen.

Denne samtalen synes umiddelbart å være framtidorientert. Den handler om hvor barnet eller ungdommen skal, og hvordan de voksne skal hjelpe til med å få ham eller henne dit. Det skal handles i nåtiden i forhold til ideer om hvilke framtider som er å foretrekke, det være seg et godt voksenliv, en god utvikling, å få en utdannelse eller bli en del av arbeidsmarkedet. Den overordnede målsettingen er å hjelpe barna og ungdommene til å bli gode samfunnsborgere.

Fortellingen om barna og ungdommene representerer en spesiell sjanger, eller kulisser for historier om dem: man snakker om å gå i fotspor,

om å rykke opp røtter og danne nye, om å komme inn på rett spor og om ikke å komme på avveie. Det er så pedagogikkens ansvar å lede barna og ungdommene inn på den rette veien, og bidra til å snu en negativ framtidshorisonntil en positiv.

Spørsmålet er om barn og unges bilder av framtida stemmer overens med de voksnes. Højlund (op. cit.: 194ff) argumenterer for at de profesjonelles framtidsvyer gjerne stanser opp ved utdanning og arbeid, mens barn og unge er mest opptatt av de lengre perspektivene, det vil si å skape et hjem, få barn og bli en familie. For dem handler det å bryte den sosiale arven om at deres barn ikke skal utsettes for den samme omsorgssituasjonen som de opplevde selv. For veltilpassede voksne er det en implisitt sammenheng mellom å få seg utdanning og arbeid og skape et hjem og ha familie. Men dette gjøres kanskje ikke like eksplisitt overfor barna og ungdommene, som er mer opptatt av de fjernere årene enn av de som ligger rett foran dem. Sagt på en annen måte er de mer opptatt av eksistensielle spørsmål, mens de voksne er opptatt av instrumentelle mål. Barna og ungdommene håper på å oppnå noe de ikke har hatt så langt, nemlig et liv med tette sosiale relasjoner i positiv betydning. Højlund (2011) konkluderer med at når de voksne føler at de ikke kommer ordentlig inn på barna og ungdommene, og de på sin side føler ubehag ved samtaler med de voksne, kan det rett og slett ha en sammenheng med disse ulike måtene å tenke om framtida på. Samtidig skal man ikke undervurdere den pedagogiske samtalen som en kulturell ressurs for barna og ungdommene, nettopp på grunn av dens forankring i alminnelige, samfunnsmessige verdier. Samtalen har derfor potensialer for å skape et mentalt kart barna og ungdommene nyttiggjør seg, men dette krever kanskje nettopp at den kan inkorporere barn og unges perspektiv på ulike framtider.

De prosjektene som er presentert så langt i dette kapitlet, peker på hvor viktig det er å være åpen for barn og unges egen selvforståelse og deres egne refleksjoner og aspirasjoner i arbeidet med å hjelpe dem. Dette krever utvikling av relasjoner over tid, å være «tett på» og lydhør. I den neste delen av kapitlet presenteres resultater fra de to eneste kvantitative brukerundersøkelsene som så langt er gjennomført blant barn og unge i barnevernet. De representerer et helt annet kunnskapstilfang om hva barn og unge tenker, på helt andre premisser. De er «snapshots», innhentet av personer barna og ungdommene ikke kjenner, med en standardisert og ikke en individualisert tilnæringsmåte.

8.5 To brukerundersøkelser

Som dokumentanalysen viser, har utvikling av retningslinjer for å sikre barn og unges medvirkning vært en sentral del av arbeidet med å øke kvaliteten på institusjonstilbudet fra forvaltningsreformen ble iverksatt. Dette er blant annet nedfelt i kvalitetsforskriften for institusjonene⁴⁵. Samtidig har det så langt ikke vært vanlig å gjennomføre omfattende, kvantitative bruker- eller tilfredshetsundersøkelser blant barn og unge i norske barnevernstiltak, som en blant flere måter å involvere barn og unge på. Noen resultater fra de to landsdekkende undersøkelsene som er gjennomført så langt, presenteres derfor her. Den første omfattet ungdom mellom 13 og 18 år som var langtids plassert i institusjon, mens den andre omfattet barn og unge fra ni år og oppover som var i institusjon, i statlige fosterhjem eller som mottok MST mens de bodde hjemme.

Det må sies i forhold til begge disse undersøkelsene at det har vært vanskelig å formulere presise nok spørsmål til å være sikker på at informantene forsto dem. Videre måtte det tas tilstrekkelige, etiske hensyn i forhold til at informantene var barn og unge i utsatte situasjoner. Brukerundersøkelsen fra 2005 var avgrenset til å være 13–18-åringer i langtidsinstitusjon. Brukerundersøkelsen fra 2010 hadde både større aldersspenn, fra ni år og oppover, dessuten mer heterogene informantgrupper ettersom de var enten hjemme med MST, i statlige fosterhjem eller i institusjoner uansett type.

8.5.1 BRUKERUNDERSØKELSEN FRA 2005

Framgangsmåte

Brukerundersøkelsen fra 2005 (Gautun, Sasaoka & Gjerustad, 2006) handlet om hvordan ungdom som var 13 år og eldre opplevde å bo i barnevernets *langtidsinstitusjoner* på slutten av 2005, sett i sammenheng med kvalitet, ivaretagelse av rettigheter og måten arbeidstiden var organisert på. Akutt-plassert ungdom deltok ikke i undersøkelsen.

⁴⁵ Se for eksempel også Rundskriv Q 27/2006 B – *Deltakelse og innflytelse for barn og ungdom – informasjon og veiledning for arbeidet i kommunene* (BLD, 2007), Veileder Q-1156 *Snakk med meg – en veileder om å snakke med barn i barnevernet* (BLD, 2009) og veileder Q-1172 B *Om internkontroll i barnevernsinstitusjoner* (BLD, 2010).

Studien bygde på tre datakilder, for det første en litteraturstudie og en spørreskjemaundersøkelse som omfattet i alt 436 ungdommer på 114 institusjoner, med en beregnet svarprosent på 57 fra disse institusjonene. For det tredje ble det gjennomført kvalitative intervjuer med i alt 12 ungdommer fra sju ulike institusjoner, hvorav fire var 18 år eller eldre. Studien ble gjennomført på oppdrag av daværende Barne- og likestillingsdepartementet.

Problemstillinger

De tre problemstillingene i studien som er relevante for evalueringen, var:

- Ungdommenes beskrivelse av trivsel og det sosiale livet i og utenfor institusjonene
- I hvilken grad ungdommenes rettigheter knyttet til institusjonsoppholdet ble ivaretatt
- Om ungdommene ble utsatt for ulike former for overgrep på institusjonene

Oppsummering av de viktigste resultatene for denne rapportens formål

På mange måter tegnet ungdommene et positivt bilde av ulike sider ved institusjonsoppholdet. Et flertall visste hvorfor de var der, de syntes de ansatte var hyggelige og de fikk hjelp til å gjennomføre fritidsaktiviteter og skolearbeid. Sju av ti svarte også at de følte seg trygge på institusjonen.

Samtidig framkom det forhold som kunne beskrives som urovekkende, ikke minst fordi ungdom i institusjon er en heterogen gruppe. De hadde ulik bakgrunn da som nå, ulike grunner for å være på institusjon, de opplevde de ansatte ulikt og de ga uttrykk for ulike reaksjoner på regler og praksis ved institusjonene. Ikke mer enn fire av ti oppga at de trivdes på institusjonen, men samtidig oppga et stort flertall at minst en av de voksne på institusjonen var hyggelig, og at de stolte på en eller flere av de som jobbet der. Svært få svarte at det var lett å snakke med de voksne når de var lei seg, men samtidig opplevde de fleste at enkelte voksne hadde mye kontakt med dem, og at dette var en person som hadde spesiell betydning for dem.

Ungdom som var plassert på grunn av omsorgssvikt trivdes bedre og hadde en bedre relasjon til de voksne på institusjonen enn de som var plassert på grunn av atferdsvansker. De fleste hadde kontakt med venner i og utenfor insti-

tusjonen. Nesten halvparten skulle samtidig ønske at de kunne ha mer kontakt med familien sin (Gautun, Sasaoka & Gjerustad, 2006, kapittel 6 og 9).

En tredjedel av ungdommene oppga at de ikke følte seg trygge der de bodde. Dette kunne både være på grunn av de voksne og andre ungdommer i institusjonen.

Ungdom fra i alt 31 institusjoner svarte at de hadde blitt utsatt for slag/spark eller/og seksuelle overgrep fra voksne som jobbet i institusjonen. 12 ungdommer skrev at de hadde blitt utsatt for seksuelle overgrep fra voksne i institusjonen og 33 skrev at de voksne hadde slått/sparket dem. Akkurat disse resultatene ble tatt opp med departementet før den endelige rapporten forelå, slik at det skulle være mulig å iverksette umiddelbare tiltak. Det må tilføyes at spørsmålene ikke var presisert, slik at ungdommene kunne svare ut fra sin forståelse av begrepene. Videre svarte 41 ungdommer at de hadde blitt utsatt for mobbing av noen som jobbet på institusjonen.

Flere av ungdommene som svarte at de hadde blitt mobbet eller utsatt for vold, hadde ikke snakket med tilsynet. Av de som hadde snakket med tilsynet, ga de fleste uttrykk for at de ikke hadde tillit til dem. Nesten sju av ti svarte at de hadde hatt besøk av tilsynet mens de hadde vært på institusjonen, og seks av ti hadde blitt spurt om de ville snakke med tilsynet. Et fåtall hadde tatt kontakt med tilsynet på eget initiativ (Op. cit.: kapittel 5 og 9).

Et av spørsmålene studien reiste, var det som ble kalt gråsonen mellom godkjent tvang og overdreven tvangsbruk, med eksempler på det som mer så ut til å være en reaksjon fra institusjonens side på uønsket atferd fra ungdommens side enn situasjoner som i og for seg berettiget tvangsbruk. Denne gråsonen rapporteres også i andre studier, for eksempel av Ulset (2009) og Jakobsen & Egelund (2011). Måten tvang blir brukt på, konteksten for tvangsbruken og på hvilke måter ungdommer snakkes med om tvangsbruk, er også blant de forholdene som understrekes av BarnevernsProffene (BarnevernsProffene & Forandringsfabrikken, 2008–2011) i deres tilbakemeldinger til Bufdir og andre innen barnevernet. Et sentralt budskap er her at institusjonene må jobbe mindre straffende og i mye større grad forstå at atferd er uttrykk for vonde og ubearbeidede følelser.

En av anbefalingene fra denne brukerundersøkelsen var at departementet og direktoratet burde ta initiativ til å få gjennomført jevnlig brukerundersøkelser i barneverninstitusjonene som en del av det pågående kvalitets-

arbeidet. I 2010 ble en ny slik undersøkelse gjennomført, denne gangen med barn og unge i statlige barnevernstiltak samt mottakere av MST som målgrupper.

8.5.2 BRUKERUNDERSØKELSEN FRA 2010

Framgangsmåte

Brukerundersøkelsen som ble gjennomført av Rambøll i 2010 (Rambøll, 2011), skulle inkludere den totale populasjonen av barn og unge i statlige barnevernstiltak. Det ble sendt ut i alt 2.729 elektroniske spørreskjemaer fordelt på 171 tiltak, hvorav 2.219 plasser var belagt mens datainnsamlingen pågikk. Det kom inn i alt 815 gjennomførte besvarelser fra 118 tiltak, hvilket ga en svarprosent på 38. I tillegg var det avgitt delvis svar fra 36 barn og unge, som også inngår i rapporten. Barn og unge på institusjon hadde samlet en svarprosent på 42, i statlige fosterhjem på 44 og med MST 12 prosent. 14 prosent (114) av de som svarte var mellom 9 og 12 år gamle. Aldersfordelingen innen dette spennet er ikke oppgitt. Vel tre fjerdedeler var mellom 13 og 18 år gamle, mens resten var eldre enn 18 år. Rambøll anser at svarprosenten er god for statlige fosterhjem og institusjoner, men at den samtidig er for lav til å trekke konklusjoner for hele populasjonen (op. cit. 8). Undersøkelsen ble gjennomført på oppdrag av Bufdir.

Problemstillinger

Formålet med brukerundersøkelsen var å gi kunnskap om:

- Hvordan barn og unge i ulike statlige og private barnevernstiltak opplever å bli møtt og kommunisert med
- I hvilken grad de opplever å ha riktig innflytelse på egen behandling/situasjon
- Barn og unges opplevelse av kvalitet i behandlingen
- Om den enkelte opplever en positiv utvikling i forhold til skole, familie og fritidsaktiviteter
- Hvilke faktorer barn og unge selv anser har betydning for at det skal skje en positiv utvikling i deres liv (op. cit. 1-2).

Oppsummering av de viktigste resultatene for rapportens formål

Også denne brukerundersøkelsen fant varierende tilfredshet blant barn og unge i institusjoner. På noen måter liknet disse ganske mye på resultatene fra brukerundersøkelsen fra 2005. Den gangen svarte sju av ti at de følte seg trygge på institusjonen, i 2010-undersøkelsen sa 65 prosent seg helt eller litt enige i at de hadde det bra og følte seg trygge i institusjoner som benyttes av det statlige barnevernet.

En konkretisering av spørsmålet om trygghet i 2010-undersøkelsen, var om respondentene var enige eller uenige i at de stolte på de voksne, og at de voksne stolte på dem. 53 prosent sa seg helt eller litt enige i at de stolte på de voksne, mens 58 prosent sa seg enige i at de voksne stolte på dem (op. cit.: 26–27). Dette vurderes som urovekkende lavt. Samtidig sa tre fjerdedeler seg helt eller enig i at de voksne hjelper dem når de trenger det (op. cit.: 44), og 65 prosent sa seg enige i at de voksne hjelper dem så de skal ha et bedre forhold til familien sin (op. cit. 46).

I 2010-undersøkelsen var det ikke mulig å se resultatene i forhold til årsaken til plassering. I 2005-undersøkelsen kom det fram at de som var plassert på grunn av omsorgssvikt var mer fornøyde enn de som var plassert på grunn av atferdsvansker. Ettersom andelen som er plassert på institusjon med sistnevnte tiltaksgrunnlag er økende (jf. kapittel 7), *kan* det tenkes at respondentene i disse to undersøkelsene ikke er helt sammenliknbare, i tillegg til at målgruppene er ulike.

Mer enn tre fjerdedeler av barna og ungdommene i institusjoner som besvarte spørsmålet, sa seg helt eller litt enige i at «De voksne her er interessert i hvordan jeg har det». Likeledes sa vel seks av ti seg helt eller litt enige i at «De voksne her er lette å snakke med». Videre sa seks av ti seg helt eller litt enige i at «Jeg kan snakke med de voksne her om ting jeg synes er vanskelig» (op. cit.: 31–33). I brukerundersøkelsen fra 2005 oppga likeledes et stort flertall at minst én av de voksne var hyggelig, og at de stolte på én eller flere av dem.

Et metodisk problem med brukerundersøkelsen fra 2010 er at alle voksne i institusjonen ses under ett i spørsmålsstillingen. Påstandene barna og ungdommene skulle ta stilling til, gjaldt «De voksne her...». Man kan imidlertid regne med at barn og unge i institusjon har et ulikt forhold til de

voksne, og liker noen godt eller veldig godt, kanskje misliker noen sterkt, og har et likegyldig forhold til flere. Dermed blir det vanskelig å vite hvem barna og ungdommene har svart om, og svært vanskelig å sammenlikne svarene fra de som var på institusjon med svarene fra de som bodde enten i fosterhjem eller hjemme i familier.

I alt sa knapt seks av ti av de institusjonsplasserte barna seg helt eller litt enige i en påstand om at «Jeg har blitt fortalt hva som er mine rettigheter på stedet der jeg bor» (op. cit.: 26). Dette er også et litt komplisert spørsmål, fordi det forutsetter at barna og ungdommene, uansett alder og bakgrunn, har samme oppfatning av hva «rettigheter» er. Det kan man ikke forutsette (Sandbæk & Einarsson, 2008). Er barn eller særlig ungdom plassert i medhold av bvl. § 4-24, vil de sannsynligvis ha helt andre kunnskaper og oppfatninger om rettighetene sine enn hvis de er plassert i medhold av § 4-4, 5-ledd som hjelpetiltak. Dette skyldes blant annet alder, og det at man da har selvstendige partsrettigheter og krav på advokatbistand.

Mellom 60 og 70 prosent av barna og ungdommene som var i institusjon i 2010, sa seg også helt eller litt enige i påstander om at de får være med å bestemme viktige ting som handler om dem, over hverdagen og hva de skal få hjelp til. Langt færre, ikke mer enn tre av ti, sa seg imidlertid helt eller delvis enige i at de får være med på å bestemme hvilke regler som skal gjelde der de bor (op. cit.: 38-41). Generelt ser det stort sett ut som om rundt to tredjedeler av barna og ungdommene fra institusjonene har sagt seg helt eller delvis enige i utsagn med positiv valør.

I sin avsluttende analyse trekker Rambøll (2011) fram *viktige* innsatsområder, som en sentral del av brukerundersøkelser. Det framkom fire faktorer i prioritert rekkefølge for barnas og ungdommenes del, nemlig trygghet og omsorg, deltakelse i tiltaks-/omsorgsplan, rammer og medbestemmelse og trivsel i skolegang. Barna og ungdommenes *tilfredshet* med tiltaket var rangert litt annerledes, nemlig med trivsel i skolegang øverst, deretter trygghet og omsorg, rammer og medbestemmelse og delaktighet i tiltaks-/omsorgsplan. Konklusjonen er at tilfredsheten vil øke hvis faktoren trygghet og omsorg forbedres (op. cit.: kapittel 6).

8.5.3 OM Å TA UNGDOMMEN PÅ ALVOR

At tiltak er trygge, er også et av de seks overordnede kriteriene i kvalitetsdefinisjonen som ble sitert innledningsvis i kapittel 6. På ulike måter formidler ungdommene som står bak Ungdommens stortingsmelding (BarnevernsProffene & Forandringsfabrikken, 2008–2011) at trygghet er viktig for dem. De utdyper imidlertid sine standpunkter på måter som *ikke* er mulige å få fram i vanlige bruker- eller tilfredshetsundersøkelser. Blant annet foreslår de fire vegger for et nytt barnevern:

- Trygghet, varme og kjærlighet i stedet for straff
- Vennlighet, samarbeid, respekt og ydmykhet
- Et mest mulig normalt liv med minst mulig stigmatisering
- At ungdommenes erfaringer og svar brukes

Disse veggene handler om det levde livet, prosesser, dynamikk og relasjoner, som det er svært vanskelig å få fram i en bruker- eller tilfredshetsundersøkelse, og som gjør at slike undersøkelser alene ikke kan gi gode nok svar på hvordan kvaliteten i institusjonstilbudet kan forbedres.

Den problematiske turnusen

Ungdom, og sannsynligvis også barn, ønsker at de voksne i institusjonen de bor på, er til stede lenger tid av gangen enn det som er mulig med eksisterende arbeidstidsordninger. I stortingsmelding nr. 1 fra barn og unge (BarnevernsProffene & Forandringsfabrikken, 2008–2011), sies følgende om turnus:

Hvor mange som jobber der og hvor ofte de skifter vakt, er ett av hovedsvarene våre på hva som er en bra institusjon. Med nye voksne på jobb flere ganger hvert døgn, blir det mange vaktskifter og stadig nye voksne å forholde seg til – ved frokost, middag og til natta. Det blir nesten umulig å knytte seg til voksne, de forsvinner jo hele tiden. Det gjør det og lett å manipulere dem, det kan alt for mange av oss alt for mye om fra før. I vaktskiftene er det rapportskrivning og møter, da blir det lett uro, som fører til mer rusing og rømming. Hvem har sagt at dette skal være bra for barn og unge? Det fungerer ikke for oss (op. cit.: kapittel 9).

Turnusen blir et synlig og problematisk eksempel på hvor vanskelig det er å forene hjemmet og arbeidsplassen (se også Pettersen & Olberg, 2006). Disse ordningene gjør det vanskeligere å skape en trygg og sikker omsorgssituasjon for barna og ungdommene i institusjon, definert som kontinuitet og stabilitet i oppholdet. Som diskutert tidligere i kapitlet, vil dessuten vanlige turnusordninger føre til at barne- og ungdomsgruppa får ekstra stor betyding for beboerne, samtidig som det blir vanskeligere å arbeide gjennom beboergruppa fordi et slikt arbeid krever at flest mulig i gruppa har tillit til akkurat de voksne som gjør dette.

Arbeidstidsordninger i institusjonene skulle ikke inngå i denne evalueringen, og hvordan turnuser bør og kan legges opp ut fra eksisterende avtaler, arbeidstakeres ønsker, og arbeidsgiveres tilbud og økonomiske prioriteringer, er en diskusjon som hører hjemme i andre fora. Det er behov for å ta denne diskusjonen i samarbeid med de som bor på institusjonene. Er treskiftsordninger den eneste muligheten? Går det an å diskutere når det er minst forstyrrende for beboerne at skifter skjer? Går det an å diskutere om et hvert nytt skift må starte med et møte for personalet for å diskutere dagens eller nattens hendelser, eller går det an å utveksle informasjon på andre måter, for eksempel via en sikker datamaskin? Eller går det an å ha overlapping sammen med beboerne før man har møter, selv om dette innebærer høyere lønnsutgifter? Spørsmålet vil egentlig dreie seg om hvor mye ressurser det statlige barnevernet ønsker og har muligheter for å investere for de rundt 2.000 barna og ungdommene som er i institusjon i løpet av året. Dette kan med fordel ses i forhold til de store kostnadene for samfunnet på sikt som er knyttet til at ungdom ikke får god nok hjelp med den vanskelige overgangen fra ungdom til voksen. Dette er analysert både i Norge og andre land (Rasmussen, Dyb, Heldal & Strøm, 2010; Scott, Knapp, Henderson & Maughan 2001).

8.5.4 OG HVA MED BARN?

Institusjonsverdenen dekker hele aldersspennet fra tidlige barneår til ung voksen alder, men i dagens norske institusjoner er ni av ti beboere i løpet av året 13 år eller eldre. En av de sentrale føringene som har ledsaget forvaltningsreformen, er dessuten at antallet barn i institusjon skal reduseres

ytterligere. Fra 2009 til 2010 så vi også en reduksjon av antallet i denne aldersgruppa som hadde vært plassert i løpet av året.

Barn i institusjon kan være lette å overse. Som Kjørholt et al. (2009) påpeker, er fortsatt alder en meget virksom faktor i arbeidet med barn og unges medvirkning, på tross av at FNs barnekonvensjon ikke opererer med noen nedre aldersgrense. Beazley et al. (2009) argumenterer for at alder faktisk har fundamental betydning akkurat i barne- og ungdomsårene på grunn av den kolossale kognitive, emosjonelle og sosiale utviklingen som skjer, og større betydning enn i noen annen livsfase.

Dette innebærer for det første at forsøk på å involvere barn og unge, det være seg i forskning eller på andre måter, må ta hensyn til dette gjennom valg av tilnæringsmåter. For eksempel anbefales ikke bruk av spørreskjemaer i forhold til barn som er yngre enn 9–10 år, og man anbefales heller ikke å bruke mer enn tre svarkategorier for de yngste fordi de ikke vet hva det betyr meningsmessig å skulle skille mellom for eksempel fem kategorier (Gulløy & Haraldsen, 2011). For de yngre barna er det samtaler og ulike former visuell støtte, som tegning, bruk av figurer eller symboler, eller for den saks skyld engangskamera, som fungerer best.

For det andre er barn, og særlig barn i vanskelige livssituasjoner, mindre taleføre enn ungdom. De sier mindre, selv om det de sier godt kan være veldig slående, de er enda mer avhengige enn ungdom av å ha tillit til den de skal snakke med om vanskelige ting, de er mer konkrete i det de snakker om, og de er mindre mobile og mindre i stand til å argumentere offentlig for sine standpunkter. De blir også lettere brukt som «dekorasjon» (Hart, 1992), for eksempel i form av morsomme, små sitater om ulike temaer. I motsetning til ungdom som kan organisere seg, om enn med god hjelp fra voksne slik vi har sett det med Forandringsfabrikken, er derfor barn langt mer avhengige av voksne talspersoner for å få sine standpunkter fram i det offentlige rom. Derfor er det en viktig utviklingsoppgave framover å få barna i institusjonene i tale om *deres* ønsker om institusjonene de bor i, i kontekster som egner seg for at de kan formidle.

8.6 Innspill om gode institusjoner

På sitt beste kan en institusjon snu hele livet vårt. En god institusjon har mange voksne med ulik livserfaring. De voksne har humør og energi. Du merker de liker ungdom og er lydhøre og ydmyke for erfaringene og ønskene våre. De har tid til å prate. De støtter oss i skolearbeidet. De er snille, oppleves trygge på seg selv og kan gi av seg selv. De er reale, men samtidig bestemte og stiller krav.

De legger vekt på at vi inkluderes, er med og bestemmer hvordan livet vårt på institusjonen skal være. De samarbeider med oss, for å gjøre livet vårt mest mulig normalt og tar på alvor både skole, arbeid og aktiviteter. De har respekt for familien vår og gjør det de kan for at vi kan holde kontakt med familien, når det er til vårt beste. Vi som har vært på sånne institusjoner, er veldig heldige (Stortingsmelding nr. 1, fra barn og unge, kapittel 9).

Gjennom disse sitatene ser vi at unge i institusjon ønsker seg det samme av de som arbeider i en institusjon som foreldre flest vil ønske for sine barns pedagoger i barnehage og skole, som idrettsledere, som ansvarlige for fritidsaktiviteter, eller som ungdomsarbeidere. I det første avsnittet reflekterer også ungdommene samme syn på omsorgspersoner som man finner blant barn og unge som bor sammen med sine foreldre (se for eksempel Moshuus, 2004). Kortversjonen er at foreldre, eller voksne i foreldres sted, både skal «bry seg» og «bry seg om».

8.6.1 LEDELSE OG ANSATTE I INSTITUSJONENE: ET BRITISK PROSJEKT

Rapporten om kvalitet i barnevernsinstitusjoner (2010) diskuterer kvalitetskrav til bemanning og ledelse i institusjonene kort, men henviser også til all litteraturen som finnes på dette området. Vi går ikke nærmere inn på denne her, men har valgt å presentere en del resultater fra et meget omfattende britisk prosjekt som pågikk i Storbritannia over flere år fra 2001 (Hicks, Gibbs, Weatherly & Byford, 2008). Prosjektet er interessant, av flere årsaker. For det første var det omfattende, i det 45 institusjoner inngikk. For det andre ble kjennetegn ved ledelse og arbeidsprosesser i institusjonene sett i sammenheng med hvordan det gikk med ungdommene etter oppholdet. Her ble ledelse vektlagt spesielt vekt. Dette er ikke så vanlig i annen litteratur. For

det tredje ble det gjennomført flernivåanalyser med institusjonene som enheter, som også inkorporerte en økonomisk komponent.

Også Hicks et al. (2008:829) påpeker at britisk institusjonsomsorg er viktig i tiltakskjeden for barn og familier, men primært for ungdom med meget kompliserte bakgrunnshistorier, som bor hjemmefra relativt kort tid og hvor fosterhjem neppe er egnet. Med andre ord blir utgangspunktet det samme som er diskutert andre steder i denne rapporten med institusjon som siste utvei i den forstand at det ønskede alternativet, fosterhjem, ikke er egnet. I tillegg kommer at ungdommer har rask turnover i de britiske institusjonene. 60 prosent flytter ut igjen innen to måneder, det vil si med 60 dagers gjennomsnittlig oppholdstid, hvilket er lavere enn tallene som ble presentert om norske institusjoner i kapittel 5. I tillegg påpeker Hicks et al. at litt under halvparten av plasseringene skyldes flyttinger innen barnevern-systemet, ikke at ungdommene må ut fra eget hjem. En slik offentlig tilgjengelig, systematisert oversikt mangler foreløpig for norske institusjons-plasseringer. Det innebærer at institusjonene de undersøkte, har omtrent tre ganger så mange beboere i løpet av et år som de har plasser til. Som vi så i kapittel 4, er den gjennomsnittlige «turnoveren» i norske institusjoner lavere.

Framgangsmåten

Britiske studier fra 1990-tallet, som Hicks et al. refererer til (2008:829), viste at variasjoner i utfallet for barn og unge etter institusjonsplassering kunne forklares ved en kombinasjon av faktorer. Disse inkluderte ledelse, konteksten institusjonslederen arbeidet innenfor, om de ansatte og ledelsen trakk i samme retning, størrelsen på institusjonen og en klart artikulert filosofi. Prosjektet som ble gjennomført bygget på disse tidligere resultatene og undersøkte følgende faktorer knyttet til de 45 utvalgte institusjonene:

- Kontekstuelle forhold
- Ledernes praksis
- Måten tilgjengelige ressurser ble brukt på
- Kostnadsnivået
- Betydningen av hver av disse faktorene for barna og ungdommene, klimaet i institusjonene og de ansatte.

På denne måten forsøkte prosjektet å bidra til metodisk utvikling og undersøke funksjonelle forhold mellom struktur, prosess og resultat i barnevernsinstitusjoner.

Det ble gjennomført en kvantitativ studie av institusjonene som inngikk, der man kombinerte både institusjoner som var spesialiserte og de som hadde mer av en generalistorientering. I alt deltok institusjonene, ungdommene som bodde i dem, sosialarbeidere og ansatte i fjorten ulike spørreskjemaundersøkelser med åtte ulike instrumenter på to tidspunkter med ett års mellomrom. Videre ble det gjennomført en kvalitativ studie av ledernes roller og et utvalg på ti grupper med ansatte som skulle utforske perspektiver på ledelse og styring innen institusjonene.

Den kvantitative delen av prosjektet dreide seg om institusjonenes *struktur*, hvor den kontekstuelle beskrivelsen gjorde det mulig å identifisere sentrale bakgrunnsvariable knyttet til bygningen, personalet, beboerne og kjennetegn ved personalgruppa som helhet, samt gjennomsnittlig antall timer som ble brukt til å yte direkte omsorg til beboerne. Et viktig resultat av disse analysene var store forskjeller når det gjaldt antall timer som ble brukt, og her var man opptatt av hvorvidt disse variasjonene ville vise seg i resultatene for ungdommene etter at man tok hensyn til forskjeller mellom ungdommene før de kom til institusjonen (Hicks et al., op. cit. 832).

Den kvalitative delen av prosjektet dreide seg om *prosesser*: I alt ble 35 ulike praksisområder identifisert, som til sammen dekket måten institusjonene ble ledet og organisert på. Analysene gjorde det mulig for forskerne å få et generelt inntrykk av hvor «skoen trykkes» i de ulike institusjonene, igjen basert på ni faktorer som ble ansett som vesentlige for å få til en god organisering av institusjonene. Resultatene herfra ble brukt i de videre, statistiske analysene.

Den tredje delen av prosjektet handlet om *ressurser*. Hicks et al. (2008:834) påpeker at det ikke har vært vanlig å ha med en økonomisk komponent i forskningen om barnevernets tiltak. Siden dette nå etterspørres i økende grad, ble blant analyser av hvorfor kostnadene varierer blant institusjoner inkludert. Man brukte derfor økonometriske metoder for å kalkulere og estimere forskjeller i kostnader mellom de to typene institusjoner som var inkludert, og utforske variasjonen i kostnader og utfallet for ungdommene.

Noen viktige resultater: en klar ledelsesstrategi som kunne fungere i praksis

De kvalitative analysene viste for det første at det var sentralt å oppnå en dynamikk blant de ansatte som var konsistent over tid, og som kunne operere innenfor rammen av den tilnæringsmåten ledelsen foretrakk. Dette var en nødvendig forutsetning for å få til konsistente og målrettede metoder i arbeidet med ungdommens sosiale og emosjonelle utvikling, samt skolegangen deres. Det viste seg at ledelsen brukte mye tid på å veilede sine ansatte, noe som igjen forutsatte meget god innsikt i hva som skjedde i institusjonene fra dag til dag ved siden av å kunne være en god rollemodell.

I tilknytning til dette påpeker Hicks et al. (2008:833) at ledelse i sosialt arbeid er relativt nytt felt. Dette er spesielt viktig å videreutvikle fordi barnevernsinstitusjoner ikke arbeider med kvantifiserbare produkter, men skal etablere omsorgsfulle relasjoner med individuelle barn og unge som bor sammen i grupper. Prosjektet endte med tre viktige komponenter for lederskap i institusjonene: at lederens rolle er i stadig utvikling, at det er en relasjon mellom det som skjer i institusjonen og hva som skjer i viktige kontekster utenfor institusjonen, og hvordan lederens rolle utøves i praksis. Hvor effektive lederne var, avhang av at de var gode nok innen alle disse tre arenaene til å skape konsistent og reflekterende praksis for og på vegne av ungdommene som bodde i institusjonene.

De kvantitative analysene skjedde i form av flernivåanalyser i fire trinn, hvor det fjerde og siste trinnet inkluderte forsøk på årsaksforklaringer (Hicks et al., 2008:836ff). Analysene ble gjennomført for hvert trinn før signifikante resultater fra det foregående trinnet ble tatt med i analysene på neste trinn.

Når det gjaldt ungdommenes velbefinnende, fant de for det første at lenger oppholdstid hadde mer positiv betydning for utfallet for ungdommene så vel som for lavere kostnader. Større press på ungdommen på å flytte inn i forkant, hadde derimot sammenheng med høyere kostnader per beboer per uke og dårligere utfall. Økt bemanningsnøkkel hadde sammenheng med høyere kostnader, men ikke signifikant betydning for resultatene for ungdommenes del. Ei heller hadde totale kostnader per beboer per uke en signifikant sammenheng med trivselen til ungdommene.

Det som derimot hadde stor betydning, var i hvor stor grad institusjonslederen hadde klare og velformulerte strategier for å arbeide med atferd

og utdanning, de ansatte hadde høyere arbeidsmoral, følte at de fikk klarere og bedre veiledning, og opplevde at beboerne oppførte seg bedre. Det var mindre sannsynlig at ungdommene i disse institusjonene ble ekskludert fra skolen, eller at de ble dømt for noe eller fikk påtaleunntatelser mens de var i institusjonen. Ungdommene var også mer fornøyd med det sosiale klimaet i disse institusjonene, og de viste større trivsel på noen indikatorer, og sosialarbeiderne deres syntes de fungerte bedre. Forfatterne påpeker at analysene kontrollerte for bakgrunnsvariable, for å ta hensyn til eventuelle seleksjonseffekter.

Det var viktig for forekomsten av slike strategier at ledelsen hadde en lederrolle som var akseptert av systemet utenfor institusjonen, og der lederen selv var innflytelsesrik gjennom ganske høy grad av autonomi og gjennom å se seg selv som lederen for en gruppe de hadde innflytelse på. Men i tillegg måtte lederen ha en klar strategi for hva slags praksis de ønsket å fremme i institusjonen, kombinert med evne til å veilede personalet i å gjennomføre denne. Det var store variasjoner i kostnadsnivå mellom institusjonene, men Hicks et al. (2008:838) mener at disse så ut til å ha liten innflytelse på utfallet for ungdommene fordi praksis i institusjonene hadde så omfattende betydning.

De to viktigste konklusjonene

Analysene identifiserte to sentrale spørsmål (Hicks et al., 2008:838ff). Det første er at det var viktige forskjeller mellom institusjonene i måten de fungerte på, og at utfallet for barna og ungdommene ikke avhang av antall ansatte eller kostnadene ved driften. Det kan være nødvendig bruke mye penger og mange ansatte av andre årsaker, men dette så ikke ut til å bedre resultatene på de utfallsvariablene som ble målt. Forfatterne understreker imidlertid at disse resultatene ikke rettferdiggjør redusert bruk av penger til institusjonstiltaket, ettersom utvalget på 45 institusjoner var ganske lite i forhold til å gjennomføre økonomiske analyser. Spørsmålet er heller om eksisterende midler kan brukes på andre og bedre måter.

For det andre hadde prosessen med å gi omsorg fundamental betydning for resultatene – hva ledelsen og de ansatte gjør bestemmer mye av det som oppnås for og på vegne av beboerne. Ledere må kunne forme sine ansatte slik

at konsistent praksis påvirkes, på den måten at de ansatte igjen bruker konsistente strategier, særlig i forhold til atferden og skolegangen til de unge.

Konsekvenser for kvalitetsutvikling i institusjonene

Hicks et al. (2008:389ff) påpeker at formelle standarder og rutiner er viktige for å vise hvordan en lederrolle kan omdannes til praktisk ledelse. Men samtidig finnes det ingen enkle oppskrifter, ettersom enhver lederrolle i praksis er del av en sosial prosess som bestemmes og forhandles av de som er involvert. Kvaliteten på de relasjonene som dannes avhenger mye av lederens kreativitet og utholdenhet. På dette grunnlaget formulerer også forfatterne noen implikasjoner for kvalitetsutvikling i institusjonene:

- Man vet lite om i hvor stor grad eller på hvilke måter supervisjon av institusjonsledere skjer. Imidlertid kan denne studien indikere at behovet for ytre støtte er et tegn på at ting går dårlig, er noe som gis når en institusjon er i vanskeligheter, og assosieres med svake resultater.
- En av hovedoppgavene til ledere av institusjoner er å sette sammen og opprettholde en personalgruppe. Prosjektet understreker betydningen av praksis og prosesser som noe annet enn mange timer på jobb. Dette indikerer et behov for å fokusere spesielt på ansettelsen av erfarne, trygge og kompetente ansatte.
- Teamarbeid er sentralt i barnevernsinstitusjoner. Dette er noe som utvikles over tid og krever stadig bekreftelse, og som varierer i forhold til hvem de unge og personalet i institusjonen er til enhver tid. Følgelig krever det omhyggelig samarbeid å bygge relasjoner og etablere grenser og rutiner for ungdommer samtidig som man tar hensyn til deres individuelle behov. Både dette og det forrige punktet bør ha konsekvenser for innholdet i utdanningen av dem som skal jobbe i institusjoner.
- Resultatene indikerer også at høyere «turnover» blant ungdommene impliserer høyere kostnader per uke og også verre utfall på noen områder. Varigheten av institusjonsopphold når det gjelder relative fordeler ved lenger og kortere plasseringer er derfor et område man bør se nærmere på, samt hva som skjer etterpå. Det er også vel kjent at positive effekter av institusjonsopphold avtar etter at ungdommen forlater institusjonen.

Resultatene fra dette prosjektet har det til felles med standpunktene til ungdommene vi siterte innledningsvis, at personalet og måten omsorgen gis på har fundamental betydning. Kjennetegn ved god omsorg viser også mange paralleller. Ungdommen reflekterer ikke på samme måte over ledelsens betydning, men tendensen blir den samme uansett.

Vi har referert dette ene prosjektet relativt detaljert i stedet for å gjennomgå en rekke studier om kvalitet i institusjoner. Årsaken er at det framstår som ganske unikt med sitt design, og at resultatene etter vårt syn kan gi mer inspirasjon enn mange andre studier av utfall for barn og unge som har vært i institusjon.

Det er ikke veldig mange institusjoner og institusjonsplasser i Norge. Hvis vi skal ta på alvor at institusjon skal være et godt alternativ for noen, burde det være overkommelig å gjennomføre en tilsvarende studie i Norge, gjerne i sammenheng med et utviklingsarbeid i institusjonene.

8.7 Avslutning

Vi vil trekke tre konklusjoner av den forskningen som er presentert i dette kapitlet, som utdypes nærmere i rapportens to siste kapitler.

For det første er det nødvendig å involvere barn og unge på institusjoner i langt større grad og på andre og mer reflekterende måter enn det som ser ut til å skje per i dag. Brukerundersøkelser eller tilfredshetsundersøkelser gir *ikke* tilstrekkelig informasjon om hvordan hverdagslivet i institusjonene bør legges opp for å ivareta både medvirkning og medbestemmelse for beboernes del, og derigjennom etterleve intensjonene i kvalitetsforskriftens § 9 på en god måte.

Et nærmere fokus på både medvirkning og medbestemmelse krever refleksjon sammen med barn og unge om hva som er mulig å få til når man bor sammen i gruppe, og hva som ikke er like mulig å få til. Det krever også refleksjon om hvordan det likevel går an å være kreativ og hensyntakende innenfor en institusjonskontekst. Her er det nødvendig å tenke på både barna og ungdommene, og bruke metodikk som egner seg for de ulike aldersgruppene. Det er viktig å få barna i tale i stedet for at de blir et slags vedheng til ungdommene, selv om ni av ti beboere i institusjon nå er ungdom.

For det andre er det nødvendig å arbeide mye mer aktivt med de mulighetene det gir at det nettopp er barne- og ungdomsgruppa som får stor

betydning for beboerne, blant annet fordi arbeidstidsordningene reduserer voksnes muligheter til kontinuitet i relasjonen til barna og ungdommene. Dette krever at man tenker lenger enn til «smitteeffekter», men ser gruppa som en reell ressurs.

I tilknytning til dette kan særlig den danske forskningen som er referert, indikere at det er behov for å se nærmere på samspillet mellom voksnes måte å tenke individualiserte, terapeutiske relasjoner og barna og ungdommenes egen vektlegging av gruppas betydning. Samtidig er det nødvendig å ha i mente ungdommenes ønsker om at de voksne skal synes om dem og være der for dem, noe som imidlertid ikke forutsetter at dialogen har et terapeutisk tilsnitt. Den kan like gjerne innebære god og kontinuerlig omsorg og engasjement.

For det tredje er det etter vårt syn nå nødvendig å gjennomføre et bredt anlagt institusjonsprosjekt i Norge, gjerne som en replikasjon av det prosjektet som ble beskrevet. Det norske institusjonstilbudet vil også profitere på analyser som ser utfall for barn og unge i sammenheng med både økonomiske betingelser og ikke minst det som skjer i institusjonene, hvor ledelse ser ut til å ha stor betydning for prosessen. Et slikt prosjekt bør også ses i sammenheng med tilbakemeldinger fra enkelte ungdommer om overtramp når det gjelder rettighetsbrudd og urettmessig bruk av tvang – uansett hvor få eller mange slike hendelser som oppstår i løpet av et år, bør de ikke forekomme i det hele tatt.

9 Samarbeid om institusjonsplasseringer

9.1 Innledning

Barnevernet har i utgangspunktet plikt til å samarbeide med andre hjelpeinstanser for å løse sine lovpålagte oppgaver (jf. Barnevernloven § 3-2). Samarbeid i forhold til andre tjenester og etater er og har vært en utfordring i hele perioden som en gjenstand for dokumentanalysen. Det har også pågått mye sentralt initiert arbeid for å møte utfordringene på dette området, for eksempel et treårig samarbeidsprosjekt mellom Kommunenes sentralforbund (KS) og BLD, «Sammen for barn og unge» om samordning av tjenester i kommunene (Winsvold, 2011), og en rekke satsinger i forhold til ungdom som står i fare for å falle utenfor skole og arbeid (for eksempel Kristiansen & Skårberg, 2010; Ungdom i svevet (for eksempel Follesø, 2010)).

Det er imidlertid viktig å understreke at utfordringer knyttet til samarbeid ikke er avgrenset til det statlige barnevernet. De representerer også en utfordring for instanser og tjenester på tvers av fagområder når de skal yte tjenester til samme målgrupper. Det ser vi for eksempel i det landsomfattende tilsynet som ble gjennomført i 2008 av kommunale helse-, sosial- og barneverntjenester til utsatte barn. Helsetilsynet avdekket store svakheter i samarbeidet mellom tjenestene på tvers av fagområder i et stort antall kommuner, og hadde store eller små merknader i forhold til 103 av 114 kommuner som inngikk i tilsynet (Helsetilsynet, 2009). Det fremgår av dokumentanalysen at samarbeid mellom tjenestene ofte fremheves i forbindelse med barnevernets forebyggende arbeid. Men samarbeid fremheves også i forbindelse med arbeid knyttet til barn på institusjon. Det er først og fremst dette som er relevant for vår del av evalueringen.

Det brukes ulike begreper for å betegne samarbeid, og «samhandling» er kanskje det mest utbredte. Betegnelsen «samarbeid» brukes i denne framstillingen fordi det betyr å arbeide sammen om en problemstilling eller et mål. Samtidig er begrepsbruken en utfordring. Som Befringutvalget skriver, kan samarbeidende instanser ha svært ulike forståelser av hva både formål og innhold i samarbeidet skal være (jf. NOU 2000:12). Utvalget viser til Ekker

og Fugleseth (1998 I NOU 2000:12), som skiller mellom samarbeid som et kommunikativt begrep (en forståelsesorientert holdning mellom samarbeidspartnere), et teknisk begrep (formelle strukturer som legger føringer for samarbeid) og et institusjonelt begrep (partenes faglige og institusjonelle normer som styrende for handling). Våre analyser vil berøre alle disse formene for samarbeid.

Kapitlet starter med en presentasjon av den delen av dokumentanalysen som omhandler utviklingen i arbeidet for å sikre bedre samarbeid mellom forvaltningsnivåene innen barnevernet og mellom barnevernet og andre instanser. Ettersom arbeidet både har vært en prioritert oppgave i hele den perioden som er gjenstand for analyse (1995–2010) og stadig kjennetegnes av mange utfordringer, gis også presentasjonen av disse resultatene stor plass.

Deretter presenteres resultater fra casestudien som spesielt belyser variasjoner og mønstre i forhandlingene mellom fagteam og kommuner om institusjonsplasseringer. Resten av kapitlet omhandler så fagteamansattes og institusjonslederens oppfatninger av samarbeidet med hverandre, internt i det statlige barnevernssystemet, med kommunene, og med ulike eksterne samarbeidspartnere.

9.2 Utviklingen i arbeidet for å sikre bedre samarbeid på institusjonsfeltet

9.2.1 SAMARBEID ER EN AVGJØRENDE FORUTSETNING I ARBEIDSDELINGEN MELLOM FORVALTNINGSNIVÅENE

Går en tilbake til 1995 fremholdes det at «*samarbeid og koordinering er blant barnevernstjenestens viktigste oppgaver i dag*». Det fremheves som viktig at alle arbeider mot et felles mål. (St.meld. nr. 39 (1995–1996 kapittel 3:5). Ser en på BLDs tildelingsbrev til Bufdir for 2011, fremheves det at godt samarbeid mellom Bufetat, kommunene og andre relevante instanser er en viktig forutsetning for å nå de målene som departementet har oppstilt for det statlige barnevernet. Med andre ord er samarbeid en avgjørende forutsetning for at det statlige barnevernet som tjeneste skal kunne fungere etter sin målsetting – også i arbeidet med institusjonene.

Samarbeid inngår videre som en innebygget forutsetning i arbeidsdelingen mellom forvaltningsnivåene i barnevernet, for eksempel mellom

kommunene og det statlige barnevernet, mellom Bufdir og Bufetat, og mellom fagteamene og kommunene. Det er kommunene som har det primære ansvaret for å sikre barnet et godt tilbud, mens staten (tidligere fylkeskommunen) er ansvarlig for institusjonstilbudet og for å bistå kommunene med plassering. Dette betyr at det er en gjensidig avhengighet i systemet. Som det ble påpekt i kapittel 2, byr denne avhengigheten dels på utfordringer. En eldre undersøkelse fra 1994 viser at denne avhengigheten også var en utfordring da fylkeskommunen hadde ansvaret for institusjonstilbudet. I denne studien ble den gjensidige avhengigheten vurdert som positiv sett fra kommunale saksbehandlernes ståsted fordi den ga kommunene en nødvendig samtalepartner, mens den negative siden var at det manglet nødvendige tilbud. Generelt etterlyste kommunene i denne undersøkelsen mer kontakt med barnevernet i fylkeskommunen (Erstad, 1994 i NOU 2000:12).

9.2.2 ORGANISERING ER EN VIKTIG FORUTSETNING FOR SAMARBEID

Forskning om samarbeid viser at organisering kan være viktig for å få samarbeidet til å fungere godt (Bakketeig og Solberg 2009). I forbindelse med Utviklingsprogrammet på begynnelsen av 1990-tallet gjennomførte Kommunenes Sentralforbund forsøk i 21 kommuner, som prøvde ut alternativ organisering med sikte på å bedre samarbeidet mellom tjenester. I følge St.meld. nr. 39 (1995–1996) forsøkte man en rekke ulike former for organisering av oppveksttjenestene hvor barneverntjenestene inngikk på midten av 1990-tallet. Dette berøres ikke videre her, men er et nyttig bakteppe for forståelsen av hvilke samarbeidsutfordringer man har hatt i forhold til institusjonstilbudet, og hvilke tiltak man over tid har satt i verk for å sikre samarbeid internt og eksternt.

I tråd med beskrivelsen av utviklingen i kapittel 2, ser en at på 90-tallet knyttet argumentasjonen rundt barnevernets samarbeid opp mot andre instanser gjerne til arbeidet med å forsterke barnevernets rolle som en forebyggende hjelpeinstans. Men ønsket om å bedre samarbeidet knyttet også opp mot et ønske om at barnevernet skal få større tillit både i tjenesteapparatet for øvrig, og i befolkningen mer generelt (St.meld. nr. 40 (2001–2002)). Etter hvert knyttet argumentasjonen rundt samarbeid seg sterkere

opp mot å vri tiltaksbruken bort fra institusjonen og over mot hjelpetiltak eller plassering i fosterhjem.

I Stortingsmelding nr. 40 (2001–2002) er organisering av barnevernet og samarbeid med andre instanser viet et eget kapittel. I meldingen påpekes det at i den fremtidige organiseringen av barnevernet vil regjeringen videreføre flere målsettinger, for det første at samarbeidet mellom forvaltningsnivåene må vitaliseres slik at andrelinjetjenesten bruker mer av ressursene sine på arbeid rettet mot kommunene. I tillegg må samarbeidet mellom tjenestene som arbeider opp mot barn og unge vedlikeholdes og utvikles videre (jf. St.meld. nr. 40 (2001–2002)). I stortingsmeldingen vises det til at barnevernet i enkelte fylkeskommuner inngår i en felles tjeneste for barn og unge, og det vises til at en slik organisering gjennomgående har hatt som formål å bedre samarbeidet mellom barnevernet og psykisk helsevern for barn og unge (BUP). Det vises videre til helsereformen som skulle iverksettes 1. januar 2002, som innebar at ansvaret for psykisk helsevern for barn og unge og andre spesialisthelsetjenester ble overført til staten gjennom regionale helseforetak.

9.2.3 HENSYNET TIL SAMARBEID VAR EN AV BEGRUNNELSENE FOR REFORMEN

Hensynet til bedre samarbeid inngår som en av begrunnelsene for barnevernsreformen. «Ei eventuell ny organisering av det fylkeskommunale barne- og familievernet må ein sjå i samanheng med overføring av ansvaret for spesialisthelsetjenesta (her medrekna psykisk helsevern for barn og unge og delar av tiltak for rusmiddelbrukarar) til statleg eigde helseføretak» (jf. St.meld. nr. 40 (2001–2002) s. 87). Flere av høringsinstansene fremhevet også bedre samarbeid med spesialisthelsetjenesten som en begrunnelse for statlig overtakelse av det kommunale barnevernet. Samtidig fremhevet flere av høringsinstansene at det var behov for etablering av rutiner mellom kommunene og de statlige organene. I statsbudsjettet for 2004 fremheves som en hovedmålsetting å gjøre daværende SFBs tjenester kjent for kommunene og andre samarbeidspartnere. Dette er en forutsetning for å få til gode samarbeidsløsninger (jf. St.prp. nr. 1 (2003–2004)).

I Odelstingsproposisjon nr. 9 (2002–2003) hvor forvaltningsreformen drøftes, fremheves at statlig barnevern og familievernet på sentralt og

regionalt nivå bør ha et særlig ansvar for at det etableres samarbeid med andre statlige organer, herunder helseforetakene (jf. s. 73). Det vises også til at det for sentrale og regionale myndigheter vil være et viktig ansvar å etablere strukturer og rutiner som bidrar til et helhetlig tilbud til brukere med sammensatte behov. Departementet er enig i at samarbeid med BUP må bli bedre, samtidig som det vises til at noe av problemene i forhold til BUP skyldes kapasitetsproblemer og ikke nødvendigvis samarbeidsproblemer alene. Departementet foreslår flere tiltak som skal bedre samarbeidet mellom de ulike tjenestene. Det foreslås blant annet en plikt til å delta i ansvarsgrupper, lokale samarbeidsavtaler mellom spesialisttjenester og etablering av systemer innen det nye statlige barnevernet som kan legge forholdene til rette for samarbeid med tiltak som helseforetakene har ansvaret for. Det vises i den forbindelse til at slike avtaler er inngått i flere fylkeskommuner (jf. Ot.prp. nr. 9, s. 76).

Av Stortingsmelding nr. 40 (2001–2002) fremgår det videre at det parallelt med høringen ble satt ned en interdepartemental arbeidsgruppe som skulle se på fremtidig organisering og samarbeid mellom barnevern, familievern og tiltak for rusmiddelbrukere sett opp mot psykisk helsevern for barn og unge. Arbeidsgruppen foreslo ingen spesiell modell for samarbeid, men understreket betydningen av at de instansene som samarbeidet mest burde ligge på samme forvaltningsnivå. I tillegg fremholdt den som viktig at en helhetlig samarbeidsstrategi burde omfatte tiltak på alle nivåer, departementsnivå, enheter med ansvar for spesialisthelsetjenester og kommunalt nivå (jf. St.meld. nr. 40). Bedre koordinering av tjenestene var et av områdene man forventet ville bli bedre som følge av at staten overtok annenlinjeansvaret.

I strategidokumentet som ble utarbeidet i forbindelse med iverksetting av reformen, fremheves bedre samarbeid og bedre tjenester til kommunene og bedre samarbeid med tilgrensende tjenester, blant de viktigste målene med reformen (jf. Q-19/2003 – strategidokument). Arbeidet med å bedre samarbeidet opp mot BUP må også sees i sammenheng med utfordringene knyttet til å bedre tilbudet til barn og unge med sammensatte behov på midten av 1990-tallet. Dette var en av hovedutfordringene på institusjonsfeltet i denne perioden.

I det følgende diskuteres samarbeid internt i barnevernet og mellom barnevernet og de andre hver for seg.

9.2.4 SAMARBEIDET MELLOM DET STATLIGE OG DET KOMMUNALE BARNEVERNET

Samarbeid internt i barnevernsystemet handler om det samarbeidet som finner sted innad i barnevernorganisasjonen; altså mellom BLD, Bufdir, Bufetat, herunder fagteam, fosterhjemstjenestene, institusjonene og ikke minst kommunene. Andre samarbeidsinstanser for det statlige barnevernet er Fylkesnemnda og Fylkesmennene. Det vil imidlertid føre for langt innen prosjektets rammer å inkludere disse i fremstillingen som følger.

Samarbeidet mellom det statlige og det kommunale barnevernet står i en særstilling, og det er dette samarbeidet som er tillagt størst vekt i de offentlige dokumentene og dermed også i denne fremstillingen. At hovedfokus i dokumentene er rettet mot samarbeidet med kommunene er ikke overraskende, ettersom det statlige barnevernet er helt avhengig av kommunen for å nå sine målsettinger. Derfor blir kommunen også sett på som den viktigste samarbeidspartneren. Riksrevisjonen skriver i sin virksomhetsanalyse av Bufetat at etatens «... *måloppnåelse på sentrale områder er avhengig av samarbeidet med kommunene.*». (Riksrevisjonens virksomhetsanalyse av Bufetat jf. Dokument nr. 3:6 (2007–2008 s. 24)). Ikke minst er avhengigheten stor med sikte på å nå målsettingen om å vri tiltaksbruken bort fra institusjon og over mot fosterhjemsplasseringer og hjemmebaserte tiltak, noe som også påpekes av Riksrevisjonen.

Tidligere forskning har vist at barnevernet liker best å samarbeide med instanser i eget system. Befringutvalget viser til en undersøkelse Norsk Institutt for by- og regionforskning (NIBR) gjennomførte av samarbeid mellom ansatte i barnevernet og barnevernets samarbeidspartnere. Studien viste blant annet at barnevernstjenesten oppgir å være mest fornøyd med samarbeidet med instanser som selv er en del av barnevernet, altså barneverninstitusjoner, barnevernvakten og barne- og familiekontoret i fylkeskommunen. Forfatterne mener dette skyldes at disse instansene er en del av eget system, mens andre instanser som for eksempel skole og helsestasjon er bestillere av barnevernets tjenester (Østtveiten 1996 i NOU 2000:12). Samtidig fremhever Befringutvalget at i samhandlingen mellom kommunene og fylkeskommunen gikk mye tid og ressurser med på å diskutere hvem som skulle betale og hvem som skulle ta ansvar for å følge saken. Dette er en

utfordring som en fortsatt finner igjen i samarbeidet mellom statlig og kommunalt barnevern.

Problemene knyttet seg spesielt til valg av tiltak og kostnader knyttet til disse. I denne sammenheng ble det vist til problemer knyttet til betalingsordninger og ansvarsdeling mellom fylkeskommunen og kommunen, og hvor kommunen er den som bestemmer hvilket tiltak som er best egnet for barnet. Befringutvalget påpekte som et hovedproblem at det ofte var mer økonomisk lønnsomt for kommunene å satse på plassering i fylkeskommunale tiltak (altså blant annet institusjoner) enn på lokal tiltaksutvikling. Fylkeskommunene hadde i følge utvalget ikke bygget ut et stort nok tiltaksapparat i forhold til det som ble etterspurt, noe som hadde ført til et uregulert marked av private institusjoner som barneverntjenesten hadde lite styring over både faglig og økonomisk. Dette viser hvordan samarbeid mellom forvaltningsnivåene henger nært sammen med reguleringene knyttet både til økonomi og fordeling av ansvar.

Også Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging og tilsyn i barnevernet (jf. Dokument nr. 3:10 (2002–2003)) viser at det er problemer i samarbeidet mellom kommuner og fylkeskommuner ved plasseringer. Problemene knytter seg til tidspunkt for etablering av kontakt, faglige vurderinger og spørsmål knyttet til oppgave- og ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåene. Samarbeidsproblemene gir Riksrevisjonen grunnlag for å stille spørsmål ved om kapasiteten i institusjonstilbudet er tilstrekkelig (jf. s. 3).

I statsbudsjettet for 2004 uttrykkes et ønske om å prioritere systematisk og regelmessig samarbeid med kommunene (jf. St.prp. nr. 1 (2003–2004)). Det signaliseres også at målsettingene for arbeidet må utarbeides i dialog med kommunene. I årsrapporten for Bufetat for 2004 fremgår det at etaten har lagt mye vekt på å informere om reformen og målsettingene med denne, og å avklare hvilke forventninger kommunene har til det statlige barnevernet (jf. Årsrapport Bufetat 2004). I statsbudsjettet for 2006 påpekes det dessuten at godt samarbeid mellom statlig og kommunalt barnevern er en viktig forutsetning for å få ned antallet akutt plasseringer. Som vist tidligere, var denne målsettingen en av hovedstrategiene for å få ned kostnadene (jf. St.prp. nr 1 (2005–2006)).

9.2.5 FAGTEAMENE SOM SPYDSPISSER I SAMARBEIDET MED KOMMUNENE

Buudir skal være pådrivere for å videreutvikle regionenes samarbeid med kommunene. Dette fremgår av departementets tildelingsbrev til Buudir for 2006. Fagteamene er tillagt en sentral rolle i arbeidet rettet mot det kommunale nivået som det statlige barnevernets «bakkebyråkrater» i Lipskys (1980) terminologi. I henhold til Strategidokumentet fra 2003 skal disse arbeide tett med kommunale barnevernmyndigheter både som representant for det statlige barnevernet, men også «... *bistå kommunene i å utvikle rett bestilling til rett tid med rett tidsramme*» (Strategidokument Q-19/2003). I departementets tildelingsbrev til Buudir i 2006 vises det til at det skal utarbeides forslag til rutiner for fagteamene om hvordan de skal arbeide opp mot kommunene. I ECONs (2007) analyse av styring og ressursbruk i statlig regionalt barnevern, påpekes det at forvaltningsformen i seg selv har medført en betydelig oppbygging av kapasitet i fagteamene. Fra statlig regionalt hold er det satt inn betydelig med ressurser på å jobbe sammen med kommunene for felles utvikling av tiltaksbruken. Samtidig peker ECON på utfordringer i samarbeidet mellom fagteam og kommunene og foreslår tiltak for å bedre dette, blant annet gjennom å samle eksempler på beste praksis.

Arbeidet med å systematisere arbeidet opp mot kommunene fortsetter utover på 2000-tallet. I statsbudsjettet for 2006 fremgår det at alle regionene har utviklet rutiner for samarbeidet med kommunene (jf. St.prp. nr. 1 (2005–2006)). Bufetat har et systematisk samarbeid med de fleste kommunene i landet (jf. også Bufetats årsrapport for 2005). Samtidig fremgår det at det fortsatt er utfordringer knyttet til samarbeid med enkelte kommuner (jf. St.prp. nr. 1 (2006–2007)). I Gautuns (2009) landsomfattende undersøkelse i den kommunale barneverntjenesten, ga de fleste ansatte i barneverntjenesten uttrykk for problemer i samarbeidet med Bufetat. Av statsbudsjettet for 2007 fremgår det at KS og daværende Barne- og familiedepartementet (BFD) i 2005 var enige om å inngå et mer systematisk samarbeid om utvikling av barnevernet i kommunene. Av den grunn ble det inngått en samarbeidsavtale mellom KS og BFD. Formålet var å videreutvikle det kommunale barnevernet, gjennom å sikre bedre samordning og et mer helhetlig tilbud av tjenestene. Avtalen ble senere videreført gjennom en ny avtale utarbeidet i 2008 (jf. St.prp. nr. 1 (2007–2008)). I den nye avtalen er bedre samarbeid

mellom statlig og kommunalt barnevern nedfelt som en viktig forutsetning for samarbeidet mellom BLD og Ks (jf. St.prp. nr. 1 (2008–2009)).

9.2.6 «BETALINGSRUNDSKRIVET» SOM ET SENTRALT GRUNNLAG FOR SAMARBEIDET

Et rundskriv som fremstår som svært viktig for samarbeidet mellom det kommunale og det statlige barnevernet, er det såkalte *betalingsrundskrivet* fra 2007. Rundskrivet regulerer oppgave- og ansvarsdelingen og det økonomiske ansvaret mellom forvaltningsnivåene (jf. Rundskriv Q-06/2007). I henhold til rundskrivet har statlig regional myndighet ansvaret for at alle barn i regionen som har behov for en plass i en barneverninstitusjon, får et forsvarlig institusjonstilbud i tråd med det enkeltes barns behov. Det er imidlertid den kommunale barneverntjenesten som avgjør om et barn har behov for en institusjonsplass eller behov for andre tiltak. Statlige regional myndighet «*kan derfor ikke avvise å gi kommunen tilbud om institusjonsplass, men kan ta initiativet til drøftelser med kommunen om bruk av alternative tiltak*» (jf. Rundskriv Q-06/2007 s. 7).

I en prinsipputtalelse avgitt av departementet i 2007 fremheves det at valg av institusjon for det enkelte barn tas av statlig regional myndighet. «*Avgjørelsen tas på bakgrunn av vurderingen av hva som er til barnets beste og hvilke egnede institusjoner som til enhver tid har ledig kapasitet*» (Prinsipputtalelse av 14.6.2006 s. 1). Flatøutvalget (NOU 2009:22) trekker frem den økonomiske ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåer som én faktor som kan påvirke samarbeidet mellom nivåene. Flere undersøkelser indikerer at uenigheter og uklarheter knyttet til betaling av tjenester er et hinder for et godt samarbeid, særlig når de som møtes ikke har myndighet til å ta beslutninger (se for eksempel Gautun, 2009, 2010; Mathiesen, Backe-Hansen og Bakketeig, 2008).

9.2.7 BESTREBELSER PÅ Å BEDRE SAMARBEIDET

I ECONs (2007) analyse av styring og ressursbruk i statlig og regionalt barnevern, fremheves det at det pågår mye godt samarbeid mellom statlig regionalt barnevern og kommunene og at alle regionene anvender en systematisk fremgangsmåte i arbeidet. Samtidig peker de på at alle regionene sliter med samarbeidet opp mot enkeltkommuner og at dette tar mye tid. Å sikre

tilstrekkelig kompetanse og stabilitet i fagteamene legges fram av ECON som viktige forutsetninger for å sikre et godt samarbeid med kommunene.

Også i 2008 stiller departementet opp som en målsetting å videreutvikle det systematiske samarbeidet som er etablert mellom fagteam og kommunene. Fortsatt er det utfordringer knyttet til samarbeidet med kommunene. I denne sammenheng fremheves tiltaksplaner som et verktøy som skal sikre god utredning, planlegging og oppfølging av det enkelte barn. Det vises også til evalueringen av fagteamordningen fra 2006/2007 hvor departementet ønsker å følge opp anbefalinger gitt i denne evalueringen. Siktemålet er å styrke forholdet mellom statlig og kommunalt barnevern og eksisterende samarbeidspartnere. Her nevnes skoler og spesialisthelsetjenesten som eksempler (jf. St.prp. nr. 1 (2007–2008)).

I Riksrevisjonens gjennomgang av BLDs forvaltning og gjennomføring av budsjett for 2009 pekes det fortsatt på utfordringer knyttet til samarbeidet mellom det statlige og kommunale barnevernet. Riksrevisjonen påpeker at Bufetat ikke har felles rutiner for samarbeid med kommunene, verken på sentralt eller regionalt nivå, og at samarbeidet ofte avhenger av fagteamenes initiativ og vilje og kommunenes interesse. Riksrevisjonen påpeker også at det er store regionale forskjeller i hvor stor utstrekning regionkontorene følger opp fagteamenes samarbeid med kommunene. Det følger av Riksrevisjonens rapport at Bufetat vil intensivere arbeidet med å opprette samarbeidsavtaler mellom fagteam og kommuner (jf. Dokument 1 (2010–2011 Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet). At samarbeidsrelasjonene mellom statlig og kommunalt barnevern ikke fungerer optimalt kommer også tydelig frem i rapportene «Det nye barnevernbyråkratiet I og II» fra 2009 og 2010. Disse er studier av samarbeidet mellom stat og kommune i barnevernet og avdekker til dels sterk misnøye blant barnevernledere i kommunen med samarbeidet med det statlige barnevernet (jf. Gautun 2009:41; 2010).

I statsråd Audun Lysbakkens tale til fylkesmennene i 2009 fremhevet han at det må bli et større samsvar mellom den hjelpen barna trenger og hva kommunene og det statlige barnevernet tilbyr. I denne sammenheng viser han til lokale samarbeidsavtaler. Han fremhever også at gode tiltak i kommunene reduserer etterspørselen etter statlige tiltak. Dette er relevant i

forhold til målsettingen om å redusere bruk av institusjon. I tillegg ser en at argumentasjonen er ganske lik den vi fant på midten av 1990-tallet hvor man ønsket en sterkere vektlegging av hjemmebaserte tiltak. I en senere tale i statsråd understreket statsråd Audun Lysbakken også at kommunene må bli bedre på å følge opp ungdom når de skrives ut av institusjon (jf. statsråd Audun Lysbakkens tale til stortinget 19. november 2010).

I retningslinjene for fagteamenes arbeid i Bufetat for 2010–2011 pålegges fagteamene å arbeide for gjensidig informasjonsutveksling og diskusjon av faglige problemstillinger med alle kommunale barnevernstjenester i opptaksområdet. Det understrekes at perspektivet om et kunnskapsbasert, likeverdig og helhetlig barnevern skal være gjennomgående for fagteamene (jf. retningslinjenes pkt. 3.1). Retningslinjene gir en detaljert regulering av samarbeidet med kommunene gjennom hele saksprosessen fra søknad, tiltaksvalg og oppfølging av tiltak, og også for løsning av uenigheter. Retningslinjene er blant annet begrunnet ut fra evalueringen av fagteamene som viste ulik praksis mellom fagteamene. I henhold til et internt utkast til fagplan for Bufetat for perioden 2010–2015, skal det kommunale samarbeidet styrkes blant annet gjennom utarbeiding av systematiske tilfredshetsundersøkelser i kommunene og gjennom felles opplærings- og kompetansehevingstiltak mellom etatene og kommunene (jf. utkast til fagplan 2010–2015). I BLDs tildelingsbrev til Bufdir for 2011, er godt samarbeid med kommunene en av hovedmålsettingene. Her er departementet blant annet opptatt av at Bufetat involveres tidlig i sakene og at et godt samarbeid og en felles forståelse er en viktig forutsetning for dette. Det oppstilles derfor som et delmål at Bufdir skal være en pådriver i arbeidet for inngåelse av samarbeidsavtaler mellom Bufetat og kommunene og mellom kommunale barneverntjenester og fagteam (jf. Tildelingsbrev til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2011).

9.2.8 SAMARBEID INTERNT I DET STATLIGE BARNEVERNET

Hittil har fremstillingen i stor grad omhandlet samarbeidet mellom statlig og kommunalt barnevern. Imidlertid har det også vært utfordringer knyttet til samarbeidet internt i det statlige barnvernet. ECONs rapport (2007) viser at departementet og Bufetat har ulike oppfatninger knyttet til styringsdokumenter som for eksempler detaljeringsnivået i de skriftlige

styringsdokumentene, og det rapporteres om målkonflikter og utfordringer knyttet til en del rapporteringskrav. Riksrevisjonens virksomhetsanalyse av Bufetat fra 2007–2008 er kritisk til departementets og direktoratets styring nedover i organisasjonen. Blant annet påpekes det at Bufdir i stor grad har overlatt ansvaret for omstillingstiltakene til regionene og at dette har gått utover styringen av regionene, noe som etter hvert førte til en større sentralisering av styringen. I rapporten kritiserer Riksrevisjonen BLD dels for manglende tydelighet og at organisasjonen får for uklare tilbakemeldinger. Det anføres også at styringsdialogmøtene i for liten grad inneholder strategiske og utviklingsrettede diskusjoner. Dette er også forhold som forteller noe om mangler ved samarbeidsforholdene internt i det statlige barnevernet. I statsbudsjettet for 2009 fremheves det at Bufdir skal sikre samarbeid mellom regionene innenfor de ulike tiltaksområdene, sikre effektiv ressursutnyttning og god faglig oppfølging av regionene.

Dette viser at samarbeid innad i det statlige barnevernet og samarbeidet mellom statlige og kommunal barnevernsmyndighet må sees i sammenheng med utfordringene som knytter seg til forvaltningsreformen for øvrig, for eksempel i forhold til å få kontroll over kostnadene og å nå de øvrige målsettingene med reformen (likeverdig og differensiert institusjonstilbud av god kvalitet) (jf. St.prp. nr. 1 (2008–2009)). I denne sammenheng kan vi minne om den økonomiske analysen som ble gjennomført i regi av Bufdir, der fagteamenes samarbeid med kommunene fremheves som særlig viktig for å sikre vridningen fra bruk av institusjon. Systematisering av beste praksis hos fagteamene, og rutiner og prosesser for fagteamenes samarbeid med kommuner og institusjoner, er forslag som fremmes for å oppnå dette. (jf. Diagnose, økonomi og styringssystem. Bufdir, 2009).

Det er tydelig at disse utfordringene bidrar til å forsterke behovet for å bedre samhandlingen mellom nivåene. I statsbudsjettet for 2011 fremgår det at BLD og Bufdir i 2011 vil arbeide for en tydeligere ansvarsdeling mellom statlig og regionalt barnevern og kommunene. Dette skal gjøres gjennom implementering av en veileder for samarbeid og gjennom lokale samarbeidsavtaler mellom statlig regionalt barnevern (fagteamene) og kommunalt barnevern. Her er Hordaland fylke et tidlig eksempel. I retningslinjene for fagteamene fra oktober 2010 vises det til at disse skal bidra til at det statlige

barnevernet blir mer forutsigbart, både overfor brukere, kommuner og andre samarbeidspartnere (jf. Retningslinjer for fagteamenes arbeid i Bufetat 2010–2011). Veilederen er sentral i det såkalte Program 2010. Dette programmet har som målsetting at mønstrene for samarbeid, arbeidsformer og faglige vurderinger i etaten må endres. Man legger opp til å tilrettelegge for utveksling av erfaringer mellom regionene. Det fremgår at etaten vil fortsette arbeidet for å øke kvaliteten på statlige tiltak og styrke samarbeidet mellom statlig og kommunalt barnevern (jf. Prop 1 S (2010–2011)).

9.2.9 SAMARBEIDET MELLOM DET STATLIGE BARNEVERNET OG ANDRE HJELPEINSTANSER

Samarbeid med eksterne instanser må sees i sammenheng med målsettingen om å utvikle et differensiert institusjonstilbud til ungdommene. Dette kommer for eksempel til uttrykk i statsbudsjettet for 2004, hvor etablering av samarbeidsordninger både med BUP og rusomsorgen står som resultatindikator for å oppnå et bedre og mer differensiert tilbud om spesialisthelsetjenester til barn og unge som trenger det.

Som vi har sett av fremstillingen tidligere, har det vært en særlig utfordring å sikre barn og unge med sammensatte problemer et godt tilbud. Det er derfor ikke overraskende at statlige myndigheter allerede tidlig på 1990-tallet ønsket å styrke samarbeidet mellom barnevernet og BUP. Det ble derfor satt i gang et forsøksprosjekt i seks fylkeskommuner med alternativ organisering allerede i 1993. Prosjektet ble evaluert av NIBR og viste som nevnt at barnevernet er mer positive til samarbeid enn det BUP er (Østtveiten, 1996 i NOU 2000:12). Noen av utfordringene skyldes at instansene jobber etter ulike lovverk, herunder ulike taushetspliktsregler. BUP fryktet i tillegg uheldige faglige konsekvenser, herunder risiko for at barnevernets deltakelse i et samlokalisert tilbud kunne svekke brukernes tillit til hjelpetilbudet (jf. Fauske, 1998 i NOU 2000:12). Dette viser at barnevernets kontrollfunksjon i tillegg til sin hjelpefunksjon kan være en utfordring i samarbeidet med andre tjenester. Tilsvarende funn ble gjort i en analyse av samarbeidet mellom barnevernet og familievernnet i 2009 (Bakketeig & Solberg, 2009).

NIBRs undersøkelse viste videre at barnevernet hadde hyppigst kontakt med skole og barnehage og minst kontakt med BUP og politi. En annen

undersøkelse fra 1994 viste at helsestasjon, PPT og skole er de instansene som barnevernet i størst utstrekning har faste møter med (Havik og Iversen, 1995 i NOU 2000:12). En undersøkelse fra 1998 har så sett på samarbeidet mellom barnvern og BUP i det fylkeskommunale barnvernet. Denne peker på en viktig forskjell mellom disse instansene. Mens BUP selv kan avgjøre hvilke pasienter de vil ta inn, kan ikke barnevernsinstitusjonene nekte plassering i institusjonen på faglig grunnlag dersom det foreligger vedtak om plassering (NOU 2000:12). Denne forskjellen trekkes frem i en del av de økonomiske analysene vi har gjennomgått tidligere, og trekkes også fram av Flatøutvalget (NOU 2009:22) som viktige rammebetingelser for samarbeid mellom disse instansene.

I strategidokumentet fra 2003 fremheves at det er viktig med bedre relasjoner og samarbeid med helsestasjon, skole og PPT, og at samarbeidet med BUP og rusfeltet skal styrkes. Dette må skje både på regionalt og på sentralt nivå mellom departementene. Her signaliseres sterkere samordning blant annet gjennom utforming av budsjett og tildelingsbrev (jf. Q-19/2003 – Strategidokument). I Statsbudsjettet for 2004 vises det til meldingen Oppvekst og levekår for barn og ungdom i Norge. Her fremheves det at samarbeidet mellom ulike tjenester og etater for å redusere og begrense problematferd blant barn og unge fortsatt prioriteres høyt, ikke minst samarbeidet mellom barnevern og politi (jf. St.prp. Nr.1 (2003–2004)).

Av Bufetats årsrapport for 2005 fremgår det at etaten har arbeidet med å utvikle en rammeavtale med helseforetakene og at SH-dir og Bufdir er i ferd med å etablere et eget samarbeidsprosjekt om rus og psykiatri. I statsbudsjettet for 2006 fremheves det at opprettelsen av Bufdir har økt muligheten til å få til et samarbeid med tilgrensende tjenesteområder. Det vises her til det systematiske samarbeidet som er etablert mellom Sosial- og helsedirektoratet og arbeidet opp mot feltet rus og psykiatri. I Statsbudsjettet for 2006 (jf. St.prp. nr. 1 (2005–2006)) vises det også til en utredning som ble satt i gang i regi av SINTEF som en oppfølging av St.meld. nr. 40 (2001–2002) Om barne- og ungdomsvernet. Denne skulle se barnevernet, barnehagen, skolen, fritidssektoren, PP-tjenesten, helsestasjonene og skolehelse-tjenesten i sammenheng og vurdere det helhetlige tilbudet til barn og unge ut fra brukernes behov (Andersson, Ose et al, 2005; Andersson & Kristoffersen,

2006; Kristofersen, 2007). Utredningen viste at det foreligger svært lite dokumentasjon om det samlede tjenestetilbudet til barn og unge (jf. St.prp.nr.1 (2007–2008)). Utredningen ble fulgt opp igjennom iverksetting av et prosjekt i tre kommuner om utprøving av ulike modeller for samordning av tjenester for barn og unge (jf. St.prp.nr.1 (2007–2008)). Det fremgår videre at daværende Barne- og familiedepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet vil satse på å styrke samarbeidet og utvikle forpliktende avtaler mellom de aktuelle tjenestene, både på lokalt og statlig nivå (jf. St.prp. nr. 1 (2005–2006)). I statsbudsjettet for 2006 vises det til et felles rundskriv utarbeidet av Helse- og omsorgsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Utdannings- og forskningsdepartementet og Barne- og familiedepartementet med tittelen «Samarbeidet mellom tjenesteytere som gir et tilbud til barn og unge under 18 år med nedsatt funksjonsevne – bruk av individuell plan». Målsettingen var å sikre et bedre tilbud til barn og unge med sammensatte problemer.

9.2.10 STYRKING AV SAMARBEIDET MELLOM BARNEVERNET OG PSYKISK HELSEVERN FOR BARN OG UNGE

Dokumentanalysen viser at det har blitt igangsatt flere prosesser for å styrke samarbeidet mellom barnevernet og rus/psykiatri. I statsbudsjettet for 2007 ble det framhevet at departementet vil fortsette samarbeidet med Helse- og omsorgsdepartementet for å styrke samarbeidet mellom barnevernet, psykisk helsevern for barn og unge, om tverrfaglig, spesialisert rusbehandling. Det fremgår at det våren 2005 ble arrangert regionsvise møter hvor samarbeid var tema. Det nevnes også et nasjonalt møte som ble arrangert som en oppfølging av disse, og at det i kjølvannet av dette ble opprettet regionsvise, forpliktende samarbeidsavtaler mellom regionalt barnevern og regionale helseforetak (jf. St.prp. nr. 1 2006–2007).

Det er videre inngått rammeavtale om samarbeidsordninger med BUP og rusmiddelomsorgen, mellom helseforetakene og Bufetat i henhold til bestemmelsen i helseforetaksloven (jf. Lov om helseforetak mv. av 15. juni 2001 nr. 93), vedtekter for regionale helseforetak fastsatt ved kgl. res. 31. august 2001 og barnvernloven med tilhørende forskrifter). Det vises også til et samarbeid mellom SH-dir om rus og psykiatri der det ble satt i gang et forberedende arbeid til et regionalt prosjekt mellom Bufetat, region nord,

kompetansesenteret ved Nordlandsklinikken og Fylkesmannen i Nordland. Gjennom prosjektet ville man se nærmere på erfaringer knyttet til hvordan underliggende etater og instanser sammen med andre kan få et bedre samordnet tjenestetilbud til målgruppen barn og unge. Målsettingen er å finne frem til gode samarbeidsmodeller for barn og unge med sammensatte behov.

Av statsbudsjettet for 2008 fremgår det at arbeidet fortsatte med å styrke samarbeidet mellom barnevern, psykisk helsevern for barn og unge og tverrfaglig, spesialisert rusbehandling både på regionalt og nasjonalt nivå. Det ble framhevet at arbeidet var kommet lengst i Midt-Norge. Det opplyses også om at det høsten 2007 ble satt ned en interdepartemental gruppe som skulle vurdere sentrale problemstillinger knyttet til barn og unge med behov for ulike tjenester. Gruppen skal se på barrierer mot samarbeid og foreslå endringer. Det fremgår videre av statsbudsjettet for 2008 at BLD ønsker å etablere en tvisteordning som skal brukes i saker som har låst seg mellom kommuner og det statlige barnevernet. Denne vil være rettet mot de såkalte gråsone-sakene der barn med sammensatte behov opplever systemsvikt mellom barnevern, psykiatri, somatikk og ulike kommuner og forvaltningsnivåer (jf. St.prp. nr.1 (2007–2008)). I følge statsbudsjettet for 2009 skal organets ansvarsområde være avgrenset til å gjelde saker hvor det er uenighet mellom statens betalingsansvar etter barnevernloven og kommunens betalingsansvar etter andre lover (jf. St.prp. nr.1 (2008–2009)). En slik tvisteløsningsnemd ble opprettet 1. januar 2010. Nemndas uttalelser er imidlertid rådgivende og ikke rettslig bindende. Man er nå i en fase der man holder på å systematisere og gjennomgå nemndas praksis.

Av statsbudsjettet for 2009 fremgår det at det arbeides med å inngå et formalisert samarbeid mellom alle fagteam og lokale helseforetak særlig innenfor området psykisk helsevern. I tillegg arbeides det med å inngå avtaler innenfor spesialisert rusbehandling (jf. St.prp. nr. 1 (2008–2009))

Det fremgår videre av statsbudsjettet for 2009 at de overordnede samarbeidsavtalene med helseforetakene har ført til samarbeidsavtaler mellom spesialisthelsetjenesten og flere av barneverninstitusjonene. Avtalene fører til utvidet kontakt mellom Bufetat og de ulike helseforetakene, noe departementet mener innebærer enklere kommunikasjon og lettere tilgang på tjenester.

En reform som vi ikke skal gå nærmere inn på her, men som kan få betydning for samarbeidet mellom helsetjenester og barnevernet framover, er den såkalte Samhandlingsreformen som regjeringen la frem i St.meld. nr. 47 (2008–2009). Reformen er omfattende og innebærer en omstrukturering av helsetjenestene i retning av å gi kommunene et tydeligere og mer helhetlig ansvar for forebygging, tidlig intervensjon, tidlig diagnostisering, behandling og oppfølging. Målet er å sikre mer helhetlige behandlingsforløp for pasientene (jf. NOU 2009:22). Reformen trer i kraft i 2012 og legger opp til en gradvis implementering.

9.2.11 SPESIELLE UTFORDRINGER KNYTTET TIL SAMARBEID OM INSTITUSJONSPlasseringer

Flatøutvalget (NOU 2009:22) belyser også utfordringer knyttet til samarbeid mellom barnevernet og psykisk helsevern der barnet har behov for døgnbaserte tjenester. Utvalget viser til svake samarbeidstradisjoner mellom barnevernet og BUP. Det vises også til forskjeller som har betydning for samarbeidet mellom tjenestene. Også her vises det til adgangen innen psykisk helsevern til å nekte å ta imot barnet ut fra en faglig vurdering (asylsuvereniteten), mens barnevernsinstitusjonen ikke har en tilsvarende rett. I tillegg peker Flatøutvalget på at mens man innenfor det statlige regionale barnevernsystemet kan kjøpe private plasser hvis tilbudet er for lite, er tilbudet innenfor det psykiske helsesystemet konstant. Utvalget mener derfor at tilbudet innenfor psykisk helsevern er mindre fleksibelt enn institusjonstilbudet innenfor barnevernsystemet. Lovverket som gjelder for helseforetakene pålegger heller ikke helseforetakene en tilsvarende forpliktelse til samarbeid som den som gjelder for statlig regional myndighet etter bvl. § 5-6.

Flatøutvalget fremmet en rekke forslag med sikte på å bedre samarbeidet mellom BUP og det statlige barnevernet, blant annet at de regionale helseforetakene får en lovfestet plikt til å samarbeide med statlig regional barnevernmyndighet om institusjonsplassering av barn og unge. Utvalget mener altså at de eksisterende regionale samarbeidsavtalene ikke er tilstrekkelige for å sikre samarbeid. Dessuten påpeker utvalget at slike avtaler kan gi ulikheter mellom regionene og derved svekke målsettingen om et likeverdig tilbud. For barn som vurderes plassert i institusjon etter en annen lov, for eksempel bvl § 4-14 bokstav c, skal statlig og regional myndighet sørge for at

det etableres et samarbeid mellom barneverntjenesten, regional myndighet og den aktuelle institusjonen, slik at barnets totale tilbud kan koordineres jf. bvl § 5-6 (jf. Ot.prp. nr.69 2008–2009). Utvalget foreslår videre lovfesting av såkalt sektorovergripende plasseringer (altså innleggelse i døgnenhet innen psykisk helsevern med hjemmel i barnevernloven) og opprettelsen av et tvisteløsningsorgan som skal avgjøre uenighet knyttet til hvilken type institusjon som barnet skal plasseres i. Flatøutvalget foreslår dessuten opprettelse av felles regionale behandlingsinstitusjoner. Utvalget påpeker at dette i seg selv vil bedre samarbeidet mellom tjenestene. Forslaget støttes i rapporten fra Bufdirs arbeidsgruppe om kvalitet i barnevernsinstitusjonene fra 2010.

Individuelle planer er et virkemiddel som skal bidra til et koordinert tilbud til barn og unge. I Ot.prp. nr. 69 (2008–2009) foreslås det å lovfeste krav om individuell plan til barn med behov for langvarige barneverntiltak i kombinasjon med langvarige tjenester og tiltak fra andre forvaltningsorganer, etater og institusjoner. Målsettingen er at man gjennom arbeidet med en slik plan skal sikre barna helhetlig og koordinert hjelp. I høringsrunden var noen høringsinstanser bekymret for at en plikt for barnevernet til å opprette individuell plan ville gi uklare ansvarsforhold i forhold til andre hjelpe-tjenester, for eksempel der det allerede fins bestemmelser om individuelle planer etter andre lovverk. Enkelte kan også se ut til å frykte at en bestemmelse om individuell plan kan medføre ansvarsfraskrivelse fra andre hjelpe-tjenester. Dette berører utfordringen barnevernet møter i noen sammenhenger i å få andre hjelpetjenester til å ta ansvar der barn er involvert. Forslaget ble senere lovfestet ved endring av barnevernloven 19. juni 2009 nr. 45 med ikrafttredelse fra 1. januar 2010.

Internkontrollen som barneverninstitusjoner er pålagt, berører også samarbeidsrelasjoner. I 2010 kom en veileder om internkontroll i barneverninstitusjoner (jf. forskriften om kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner av 10. juni 2008 nr. 580 (kvalitetsforskriften)). En av bestemmelsene i kvalitetsforskriften stiller krav om at institusjonen skal sørge for at arbeidstakere, oppdragstakere og samarbeidspartnere medvirker slik at samlet kunnskap og erfaring utnyttes. I veilederen vises det til at samarbeidspartnere kan være kommunal barneverntjeneste, men også eksterne tjenester som skole, PPT, eller BUP. Forskriften pålegger institusjonene å innhente

erfaringer fra ulike etater og gir eksempler på hvordan dette kan gjøres (for eksempel tilfredshetsundersøkelser, systematisering av tilbakemeldinger fra samarbeidspartnere osv.). Både forskrift og veileder legger altså klare føringer på å systematisere samarbeidet med eksterne hjelpetjenester/etater.

Statsråd Audun Lysbakken uttalte i sin redegjørelse for Stortinget om situasjonen i barnevernet den 19. november 2010, at han fortsatt er bekymret for barn og unge med psykiske problemer og rusproblemer. Han viste til at det vil være distribuert en kurspakke til alle barneverninstitusjoner innen årsskiftet og at institusjonslederne pålegges å gjennomføre kurset for sine ansatte. Det vises også til en særskilt modell for rusbehandling som skal iverksettes på to barneverninstitusjoner, en i region vest og en i region øst. Han understreker videre viktigheten av tverrfaglig oppfølging av barn og unge etter straffegjennomføring.

9.2.12 SAMMENFATTENDE ANALYSE AV DOKUMENTANALYSENS RESULTATER

Samarbeid både internt i barnevernssystemet og eksternt mot andre tjenester og etater har vært et høyt prioritert område, og samtidig en kontinuerlig utfordring i hele perioden som er gjenstand for evalueringen. Vi ser at samarbeidet på alle forvaltningsnivåer forsøkes forankret gjennom samarbeidsavtaler og rutiner. På den ene siden kan dettes ses som positivt, da forskning på samarbeid viser at forankring av samarbeidet er en viktig forutsetning for å få det til å fungere. På den annen side inngår avtalene og rutineene i det stadig mer byråkratiserte landskapet som preger det statlige barnevernet, som igjen er blitt møtt med kritikk i forskning på det statlige og kommunale barnevernet (Brandtzæg, Håkonsen & Lunder, 2010; Gautun 2009, 2010; Rambøll, 2008).

Å få til et godt samarbeid internt i det statlige barnevernet har vært sentralt i arbeidet med å samle det tidligere fylkeskommunale barnevernet til ett rike i en statlig modell med fem regioner. Å sikre godt samarbeid har følgelig vært en helt sentral oppgave i forbindelse med implementering av forvaltningsreformen. Det har også pågått et systematisk arbeid for å sikre godt samarbeid med kommunene. At dette arbeidet har fått såpass sentral plass, handler om at hvis det statlige barnevernet skal greie å etablere et likeverdig og differensiert institusjonstilbud av god kvalitet, må samarbeidet

med kommunene fungere på grunn av ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene. Samarbeidet med kommunene har også vært viktig i arbeidet med å vri tiltaksbruken bort fra institusjon og over mot hjemmebaserte tiltak og fosterhjems plasseringer, og ikke minst for arbeidet med å få kontroll med kostnadene.

Ser en på det eksterne samarbeidet, er det særlig arbeidet mot områder som rus og psykiatri som har stått sentralt. På institusjonsområdet har vi sett at det i alle år har vært en utfordring å sikre et godt tilbud til barn og unge med sammensatte behov. Av fremstillingen ovenfor har vi sett at utviklingen går i retning av stadig større differensiering innenfor institusjonsfeltet. Den sterke satsningen på å få til et godt tilbud til ungdom med alvorlige psykiske problemer og rusproblemer må sees i lys av dette. Samtidig har fremstillingen vist at det gjennom hele perioden har vært en utfordring å få til et godt samarbeid i forhold til disse fagområdene. Dokumentanalysen gir ikke grunnlag for å si noe om årsakene til dette. Sannsynligvis berører forklaringene strukturelle, organisatoriske og økonomiske forhold, men også forskjeller i faglige og institusjonelle normer og holdninger, altså forhold som kjennetegner alle tre forståelsene av begrepet «samarbeid» som vi fremhevet innledningsvis (se Ekker og Fugleseth, 1998 i NOU 2000:12).

9.3 Forhandlinger om institusjonsplassering

Beslutningsprosesser som ender i plasseringen av et barn eller en ungdom på institusjon, vil i det minste involvere barnet eller ungdommen, familien, institusjonen, den kommunale barneverntjenesten og Buefetat representert ved det lokale fagteamet. I akutte saker kan det hende at denne prosessen i større grad skjer i etterkant av plasseringen.

I denne delen av kapitlet presenterer vi resultater fra casestudien som belyser hvem som er involvert, hvilke typer argumenter som fremmes og hva som får gjennomslag.

9.3.1 TO PARTER MED HVERT SITT ANSVARSOMRÅDE, MED ET ROM FOR FORHANDLINGER

Forhandlingene mellom fagteamene og kommunene skjer på grunnlag av ulike ansvarsområder, som reguleres av Rundskriv nr. Q-6/2007 (Betalings-

rundskrivet). Det er kommunen som bestemmer om det skal søkes om institusjonsplass, mens fagteamet bestemmer hva slags tilbud som skal gis. En slik delt beslutningsmyndighet krever smidighet fra begge parter hvis samarbeidet skal fungere godt over tid. Fylkesnemnda kan på sin side gi føringer om hva slags institusjon et barn eller en ungdom skal plasseres på.

Når fagteamene og kommunene møtes, vil det i større eller mindre grad være et rom for forhandlinger før endelig beslutning om å finne et egnet institusjonstilbud eventuelt tas. Dette rommet kan brukes på ulike måter, men for fagteamenes del skal forhandlingsrommet brukes til å prøve å unngå institusjonsplassering om mulig. Den sentrale instruksen for fagteamene (oktober, 2010) pålegger fagteamene å diskutere med kommunene om institusjon er nødvendig, eller kan erstattes med fosterhjem eller evidensbaserte hjelpetiltak. Som et ledd i dette skal fagteamene også diskutere fordelene med institusjon opp mot risikoen ved slike plasseringer med innsøkende kommune (instruksens side 30). Det er slående at det samme ikke spesifiseres når det gjelder fosterhjem eller hjelpetiltak, selv om det vitterlig er risiko forbundet med begge disse tiltakstypene også.

Kommunene kan på sin side være mer eller mindre fast bestemt på at institusjonsplassering er nødvendig innen møtet med fagteamene skjer. Er kommunen overbevist om at verken fosterhjem eller hjelpetiltak er riktig for et barn eller en ungdom, kan bestrebelsene fra fagteamenes side på å få dem til å endre standpunkt, oppleves som en faglig underkjenning og skape irritasjon og et vanskeligere samarbeidsklima. Er kommunene i tvil, og opplever de at fagteamene kan bidra med kunnskap de selv mangler om mulige alternativer på et tidspunkt hvor det er mulig for dem å nyttiggjøre seg denne kunnskapen, kan en mer åpen diskusjon av mulige alternativer bidra til et bedre samarbeidsklima. Mellom disse to posisjonene er det flere variasjonsmuligheter, som blant annet avhenger av kjennetegn ved den enkelte saken som diskuteres, regionale og lokale forhold osv.

I tillegg til at samarbeidet er preget av sakens innhold slik det er skissert over, ser det også ut til å danne seg noen mønstre i samarbeidet mellom det enkelte fagteam og den enkelte kommunale barneverntjeneste. Det er to hovedmønstre. Det første er ganske formelt orientert. Kommunen gjør sin jobb og overlater til fagteamet å gjøre sin. Den andre representerer en helt

annen måte å samarbeide på og kan beskrives som en tett prosess. Her er det diskusjoner hele veien om hva som er best. I noen av sakene hvor det har oppstått konflikter kan det se ut til å henge sammen med at kommunens ansvarlige ønsker å være tettere på fagteamets beslutninger og overveielser enn det han/hun er. Denne siste måten å arbeide sammen på representerer derfor både noen av de dårligste eksemplene på samarbeid og noen av de beste. Det må legges til at ofte er de reelle samarbeidsformene et eller annet sted mellom disse to hovedmodellene.

Med andre ord er det rom for flere forløp når en kommune og et fagteam skal løse en enkeltsak. For caseanalysen var det en viktig målsetting å fange opp flest mulig av disse forløpene, fra kommuner som var fast bestemt og sto på sitt til kommuner som gikk inn i dialogen på et friere grunnlag. I denne delen av kapitlet presenterer vi noen case som det er samlet inn data om i denne evalueringen, med sikte på å eksemplifisere og utdype slike samarbeidsforløp.

9.3.2 TO TYPISKE CASE

De følgende eksemplene er konstruerte av anonymitetshensyn, men har hentet elementer fra flere av sakene fra casestudien. De er derfor realistiske selv om de ikke er direkte gjengivelser.

Case 1

Saken gjelder en gutt født i 1992, som var på vei ut av barnevernet i 2011. Gutten er født i Norge, men foreldrene er innvandrere. Foreldrene er skilt, mor har psykiske problemer og han bor hos far. Den første kontakten med barnevernet var i 2006 på grunn av skoleskulk og vagabondering⁴⁶. Det ble stilt spørsmålstegn ved fars evne til å håndtere en vanskelig gutt. I første omgang ble det satt inn hjelpetiltak, en lokal miljøarbeider som skulle følge opp gutten. Det ble også satt i gang et arbeid med utredning i BUP. Gutten ville imidlertid ikke samarbeide med BUP, og saboterte utredningen så godt han kunne.

⁴⁶ Dette er en hyppig brukt betegnelse innen barnevernet, og relaterer seg til ungdom som er i drift og unndrar seg omsorg

Etter hvert kom det fram at saken var betydelig mer alvorlig enn det man først trodde. Gutten var involvert i flere voldsepisoder som hadde vært rettet mot voksne. Et halvt år etter den første kontakten med barnevernet kom det derfor søknad om institusjonsplass. Begrunnelsen var atferdsproblemer, vold og vagabondering. Det kommunale barnevernet ønsket seg en institusjon som kunne få god kontakt med gutten og bidra til at han ble bedre utredet. Det ble påpekt at han hadde behov for kraftige rammer. Han ble plassert på institusjon.

Det er samtidig snakk om en gutt som folk rundt ham blir veldig opptatt av. Han har kunstneriske evner, men har samtidig problemer med skolen. Han beskrives som følsom og redd på tross av de voldelige episodene.

Etter at gutten fylte 18 år, ble det etablert et ettervernsopplegg hvor han fortsatt skulle ha kontakt med institusjonen. Institusjonen samarbeidet om å få til et opplegg som var tilpasset guttens behov. I 2011 forlot han ettervernet.

Institusjonsplasseringen skjedde først i medhold av bvl. § 4-4, 5. ledd. Senere ble § 4-24 brukt. En rekke instanser hadde vært inne i bildet: lokal barneverntjeneste, fagteamet, institusjonen, NAV, BU, skolen, PPT og en lokal miljøarbeider. NAV var inne i forbindelse med etableringen, mens skolen og PPT var inne både før og under guttens institusjonsopphold. Samarbeidet mellom fagteamet og kommunen var i perioder preget av ulike vurderinger av hvor alvorlig guttens situasjon var. Dette løste seg imidlertid etter noen av de nevnte voldsepisodene, som fungerte som kraftige vekkerer for alle hjelpeinstansene som var inne i bildet.

Case 2

Denne saken gjelder en jente født i 1996. Moren hennes hadde rusproblemer, og var selv vokst opp i fosterhjem. Far var ikke til stede i jentas tidlige barndom. Første kontakt med barnevernet var i 1998, da jenta ble plassert i fosterhjem i samarbeid med mor. Jenta bodde i dette fosterhjemmet i 12 år, fram til 2010, da det var blitt store konflikter med fosterforeldrene, og det var rus og vagebondering. Fosterforeldrene hadde skilt seg, noe som forsterket problemene. De klarte ikke å håndtere jentas stil – jenta er ganske tøff og utagerende. Den aktuelle institusjonen ble valgt fordi den kombinerte kompetanse innen rus og psykiatri.

Jenta fortsatte å ha kontakt med fosterforeldrene, som hun regner som sin nærmeste familie i tillegg til mor. Institusjonen klarte etter hvert å etablere et nytt fosterhjem til jenta, som var etablert i tilknytning til institusjonen og fikk oppfølging derfra.

Dette er et eksempel på en sak hvor flere paragrafer i barnevernloven har vært brukt på ulike tidspunkter: § 4-4, 5. ledd, § 4-12 og § 4-24. Saken eksemplifiserer også at det ikke alltid er klare skiller mellom atferdssakene og omsorgssakene. På tross av at hun ikke er mer enn 15 år gammel, har jenta allerede vært i to fosterhjem og på en institusjon. Følgende personer og instanser har vært inne i bildet: BUP, skolen, institusjonen og to sett fosterforeldre. Jenta har vært under omsorg nesten hele livet, og det virker som om instansene som samarbeider om hennes sak er enige seg i mellom.

Det var store problemer i forhold til skolen – folk rundt henne blir opptatt av henne fordi hun har et veldig dårlig utgangspunkt. Det siste som hadde skjedd var at jenta hadde fått kontakt med sin far via nettet og hadde stukket av fra institusjonen og det nye fosterhjemmet for å treffe ham. De holder seg i skjul.

9.4 Institusjon eller fosterhjem?

Jeg tror det er et stykke vei å gå når det gjelder balansen mellom fosterhjem og institusjon. (informant, fagteamansatt)

Et hovedpoeng i casestudien var å undersøke hva slags hensyn som fører til at man ønsker institusjon som tiltak og ikke hjelpetiltak eller fosterhjem. Videre var det behov for å finne ut mer om hva slags tyngde enkelte argumenter har. I de «nye» sakene, der utgangspunktet var drøftingene i regi av fagteamene, ble aktører spurt direkte om hvilke hensyn som hadde hatt betydning. I de «gamle» sakene har tilnærmingen vært mer tilbakeskuende i forhold til argumentene i saken og hva de involverte partene hadde opplevd.

I alle de 20 undersøkte sakene var samspeilet mellom det kommunale og statlige systemet en viktig dimensjon i gjennomgangen, sammen med hvilke argumenter som ble brukt for eller mot tiltak den ene parten foreslo. Det er kommunen som «eier» sakene og sender søknaden om institusjon, mens det er det statlige systemet ved fagteamene som presenterer tilbudene. Kommunen kan mene noe om hva slags tilbud som passer, men staten avgjør hvilket konkrete tilbud som skal gis.

Ved gjennomgangen av saken kunne det se ut som om barnevernsarbeidere – det være seg i det kommunale eller det statlige barnevernet – i liten grad opplevde reell valgfrihet. Institusjon kom opp som et alternativ fordi sakens karakter tilsa det. Bak et slikt resonnement vil det ofte være en implisitt idé om at institusjon er det siste alternativet når andre tiltak ikke lenger er mulige. På den måten blir institusjonsplassering en nødløsning i stedet for det beste alternativet for det aktuelle barnet eller den aktuelle ungdommen der og da. Flere av informantene formidlet også at en ikke har funnet en god balanse mellom bruk av fosterhjem og bruk av institusjon. Dette utsagnet ble fulgt opp av betraktninger om relasjonen mellom målsettingen om å få flest mulig i fosterhjem på den ene siden, og tanken om at tilbudet i fosterhjemmene må være det best mulige for de det gjelder på den andre siden.

I forlengelsen av denne måten å tenke på blir det nødvendig å reflektere over i hvilke situasjoner det er bedre for et barn eller en ungdom å være i institusjon, og hva som skal til for at institusjonen blir et godt tilbud. Dette spørsmålet dukket opp i flere av intervjuene. Det gis ikke entydige svar, men

flere av informantene var opptatt av at institusjon *ikke* bare må ses som en nødløsning når andre tiltak ikke fungerer.

Våre vurderinger er basert på kjennskap til ungdommen. Vi må skrive hva som er problematisk og hva som trengs. Vi er opptatt av å forebygge brudd. Det er viktig at institusjonen kan klare å håndtere den aktuelle ungen. Det er ikke alltid vi får det tilbudet vi vil ha. Da må vi gå inn i en diskusjon med Bufetat. Noen ganger får vi det gjennom og noen ganger ikke. Vi er også opptatt av hva foreldre og barn tenker – det gjelder også fosterforeldre. I denne saken fikk vi det vi ville ha, det får vi ikke alltid (informant, saksbehandler kommunal barneverntjeneste).

Generelt er det vanskelig å se et klart mønster for når man velger fosterhjem og når man velger institusjon ut fra casestudien, men det ser samtidig ut som om det ikke oppleves som like vanskelig å finne ut hva som skal velges i den enkelte saken. I casematerialet er det fire saker hvor det er vanskelige samarbeidsforhold som knyttes til vansker mellom personer, mens det i tre saker beskrives mer generelle samarbeidsvansker mellom det kommunale barnevernet og fagteamet. Som oftest er eventuell uenighet noe som forekommer bare på et stadium i prosessen.

Økonomiske og faglige begrunnelser

Særlig i kapittel 5 ble spørsmålet om *økonomiske begrunnelser* for valg av tiltak diskutert. Analysen av svarene fra surveystudien til de fagteamansatte viste at mange så ut til å mene at økonomiske hensyn blir tillagt for stor vekt, når de ble spurt på generelt grunnlag. I casestudien ble spørsmålet primært om økonomiske hensyn blir overordnet hensynet til barnet eller ungdommen på en utilbørlig måte. Informantene i casestudien uttrykte også stor frustrasjon over økonomiske begrensninger hvis de ble spurt på et generelt plan. Men når de diskuterte konkrete saker, sa nesten alle at faglige hensyn teller mest. En av informantene sa for eksempel følgende:

Det er prosedyrer for hvordan gå fram i systemet. Retningslinjene må følges. I neste runde er spørsmålet hvordan man skal argumentere. Det er det som veier tyngst. I denne saken var ikke økonomien så viktig selv om det kan komme i andre saker (Informant, fagteam-ansatt).

Flere av informantene fra fagteamene pekte nettopp på at *prosedyrer og administrative hensyn* i seg selv får konsekvenser for hvilket tilbud som brukes. Det er mange eksempler på dette i casematerialet. Det mest omtalte er, naturlig nok, Bufetats retningslinjer knyttet til Betalingsrundskrivet (Rundskriv Q-6/2007). Fagteamrådgiverne er pålagt å undersøke først om det finnes en ledig plass på en statlig institusjon, før de vurderer å bruke en privat plass.

Det kan også se ut som om fagteamansatte er mer opptatt av prosedyrer enn sine kommunale samarbeidspartnere, hvilket jo vil være å forvente:

Vi startet med å se etter en statlig institusjon. Det er en nasjonal føring. Vi fant en statlig institusjon også, men hadde vi ment at dette ikke var riktig institusjon, ville vi kjempet for at hun fikk det riktige tiltaket (informant, fagteamansatt).

Argumenter for og mot

Informantene ble også bedt om å reflektere over om den plasseringen som ble valgt, stort sett var den beste løsningen faglig sett. Som nevnt over, så de stort sett ut til å mene det. Den faglige argumentasjonen for institusjonsplassering viste seg å være ganske omfattende, og inneholdt flere dimensjoner:

- Sammensetningen av barnets eller ungdommens problemer
- Enighet eller uenighet med foreldrene
- Barnets eller ungdommens atferd, om det er rusproblemer
- Skoleproblemer
- Geografisk beliggenhet
- Barnets eller ungdommens behov for omsorg, tilknytning, grensetting, og interesser
- Institusjonens profil, for eksempel erfaring med familiearbeid, oppfølging i forhold til nærmiljø og skole
- «Styrken» i tiltaket

Informantene ble også spurt om hvorfor en konkret institusjon eventuelt *ikke* var den faglig beste løsningen. En informant svarte slik:

Nei, han hadde behov for mer. Gutten hadde andre interesser enn det tiltaket kunne tilby. Gutten ville alltid være et annet sted enn der han var, vi ville derfor ha en institusjon som kunne låse døra. Vi fikk avslag på våre forslag. Denne institusjonen passet ikke for denne gutten. Han kunne ikke vært mindre interessert i de aktivitetene som lå i dette tilbudet (informant, saksbehandler kommunal barneverntjeneste).

I en av sakene (og delvis en annen) omtales plasseringen som en feilplassering. Den fagteamansatte i denne saken formidlet at det viktigste var å finne en tilgjengelig, godkjent avtaleplass, og at en hadde undervurdert tyngden i problemene til den aktuelle ungdommen.

I noen av sakene kunne det også se ut som om institusjon ble valgt som alternativ fordi man manglet fosterhjem. En informant var ganske eksplisitt:

Enkelte institusjonsplasseringer skjer faktisk fordi en mangler fosterhjem. I en av mine saker kunne det fungert med fosterhjem, men vi fant ikke noe (Informant, saksbehandler kommunal barneverntjeneste).

I de fleste sakene var *avstanden til hjemmet* et argument. Det var imidlertid ikke helt konsistens i måten dette argumentet ble brukt på. For eksempel er rusmisbruk tradisjonelt et argument for stor avstand til hjemmet, for å få ungdommene bort fra et skadelig nærmiljø. Det kunne imidlertid også bli brukt som argument for nærhet til familien, som i en sak hvor foreldrene protesterte fordi det foreslåtte alternativet gjorde kontakten mellom dem og en ungdom vanskeligere. I en annen sak viste det seg at den lange avstanden til hjemmemiljø og venner førte til at en ungdom ble ganske ensom. I en tredje sak ønsket foreldrene avstand. I en fjerde sak var det svært alvorlige rusproblemer, men her ønsket barneverntjenesten at ungdommen skulle opprettholde kontakten med et tidligere fosterhjem, og derfor ikke plasseres for langt unna.

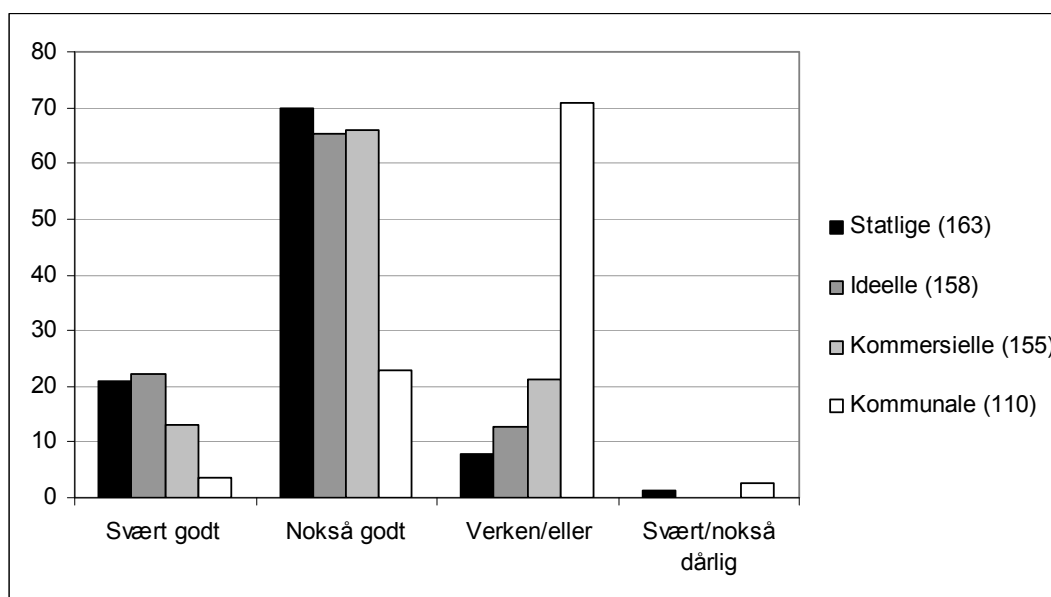
I denne og andre saker var det et mål å holde kontakten med nærmiljøet. Dette ble imidlertid tillagt mindre vekt i enkelte saker fordi det ikke var tilgjengelig på plasser.

9.5 Fagteamansattes og institusjonenes oppfatninger av samarbeidet med hverandre

I kapittel 6 presenterte vi resultater om de fagteamansattes vurdering av ulike aspekter ved kvaliteten på institusjonstilbudet. Den opplevde kvaliteten på samarbeidet vil også påvirke kvaliteten på tilbudet gjennom den serien med enkelterfaringer de enkelte fagteamansatte har over tid. Det samme vil den felles oppfatningen av hver enkelt institusjon som skapes gjennom diskusjoner mellom ansatte i fagteam. Derfor stilte vi også et generelt spørsmål om de fagteamansattes oppfatning av samarbeidet med institusjoner med ulikt eierskap, og et mer konkret spørsmål om hva samarbeidet består i utover diskusjoner om plassering av barn og unge.

9.5.1 SAMARBEIDET FRA FAGTEAMANSATTES STÅSTED

Med unntak av de kommunale institusjonene, svarte rundt ni av ti av de fagteamansatte som deltok i surveyen at de vurderte samarbeidet med institusjonene som svært eller nokså godt (figur 9.1).

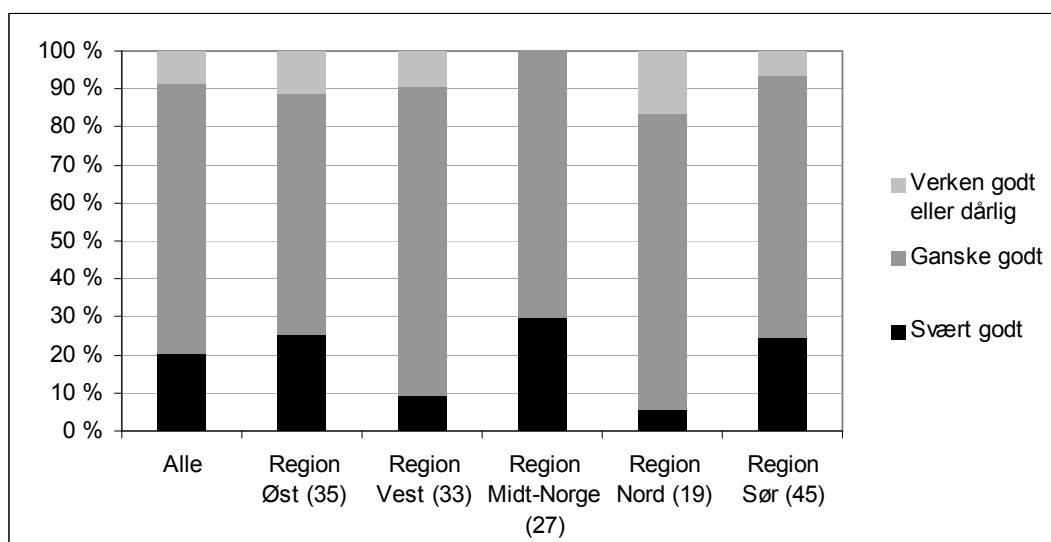


Figur 9.1: Fagteamansattes vurdering av samarbeidet med institusjonene etter eierskap. Prosent.

Av figuren ser vi at mønsteret i de fagteamansattes vurderinger er veldig likt uavhengig av om eierformen er statlig, privat ideell eller privat kommersiell. Litt færre opplever samarbeidet med de kommersielle institusjonene som svært godt, litt flere som nokså godt, men forskjellene er ikke store. Det som skiller seg ut, er samarbeidet med de kommunale institusjonene, som

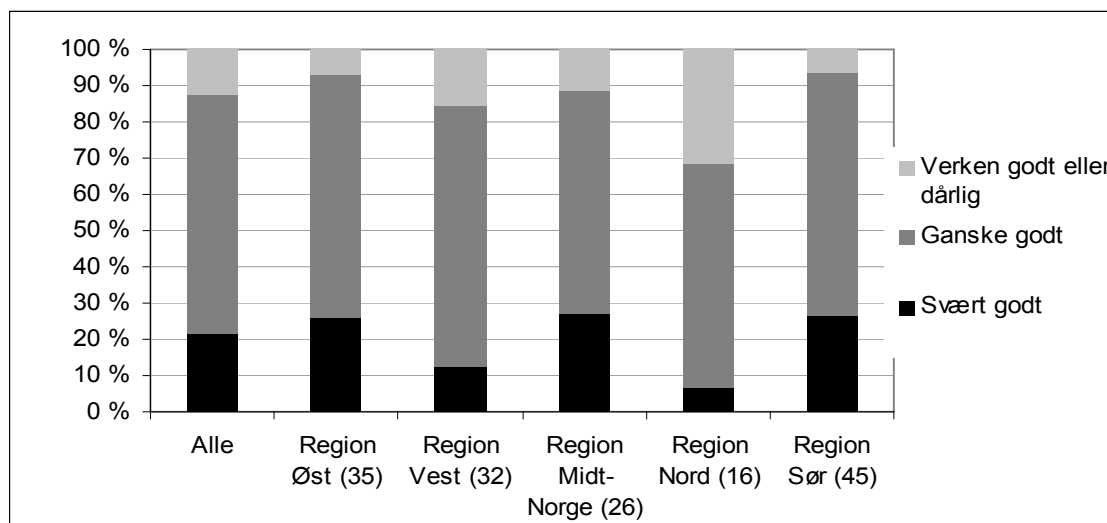
framtrer som vesentlig dårligere. Evalueringen har imidlertid ikke frambrakt data som kan belyse akkurat dette nærmere.

Vi undersøkte også om det var regionale variasjoner i synet på samarbeidet med statlige, private ideelle og private kommersielle institusjoner (figur 9.2–9.4). Det viste seg at ingen av respondentene brukte svaralternativet «svært dårlig» i forhold til noen av institusjonstypene.



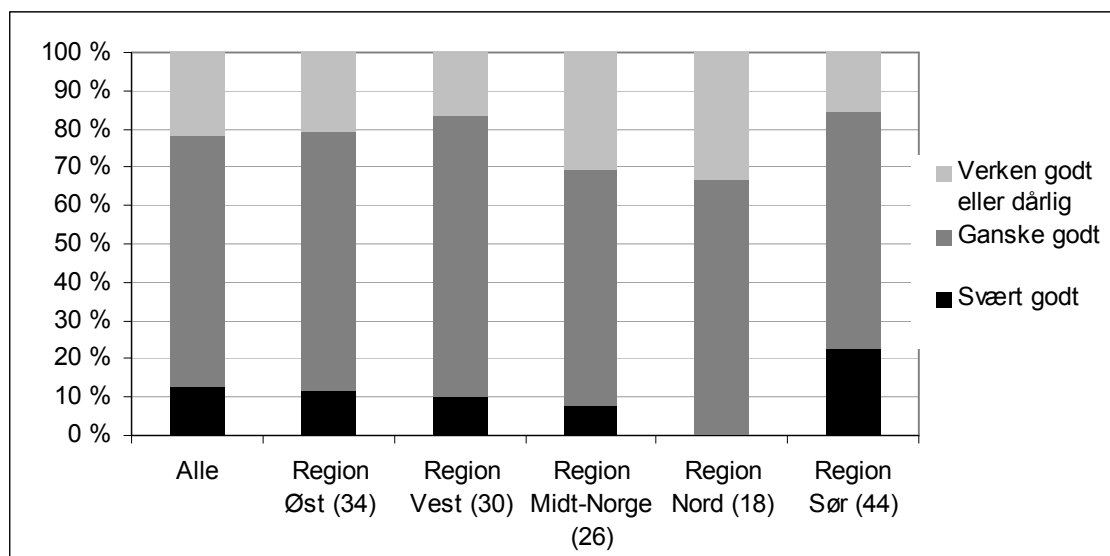
Figur 9.2: Fagteamansattes vurdering av samarbeidet med statlige institusjoner (N=159). Regionsnivå. Prosent.

Det var relativt lite variasjon mellom regionene i disse vurderingene, med unntak av at en større andel av respondentene fra region Øst og særlig region *Midt-Norge* har svart «svært godt», mens bare en person fra region Nord har valgt dette svaralternativet.



Figur 9.3: Fagteamansattes syn på samarbeidet med de ideelle institusjonene (N=158). Regionene, prosent.

Igjen ser vi få regionale variasjoner i svarene, bortsett fra at region *Vest* og region *Nord* har en noe lavere andel som har svart «svært godt». Region *Vest* hadde en noe større andel som svarte «ganske godt». Region *Nord* hadde en noe større andel som svært «Verken godt eller dårlig».



Figur 9.4: Fagteamansattes syn på samarbeidet med de kommersielle institusjonene (N=155). Regionene, prosent.

Denne figuren viser at region *Nord* og region *Midt-Norge* hadde en noe høyere andel med «nokså dårlig»-svar, mens dobbelt så mange fra region *Sør* som fra de andre regionene svarte «svært godt».

Generelt ser vi altså at de fagteamansatte vurderer samarbeidet med både statlige, ideelle og kommersielle institusjoner som positivt, og at det er relativt små regionale variasjoner. Slår vi sammen svarkategoriene «svært godt» og «ganske godt», ser vi at flest fagteamansatte i region *Nord* gir uttrykk for at de har et godt samarbeid med de statlige institusjonene, flest i region *Øst* gir uttrykk for at de har et godt samarbeid med de ideelle institusjonene, og flest i region *Sør* gir uttrykk for at de har et godt samarbeid med de kommersielle institusjonene. I neste del av kapitlet presenterer vi institusjonslederens syn på det samme.

Neste spørsmål som ble belyst, er *hvordan samarbeidet skjer i praksis* mellom fagteamene og institusjonene. Informantene fra fagteamene ble spurt om samarbeidet skjedde gjennom telefonkontakt, jevnlig samarbeidsmøter med institusjonens ledelse, jevnlig veiledningsmøter med institusjonene, jevnlig deltakelse i faglige møter på institusjonene, veiledning av institusjonene

på forespørsel og om fagteamet arrangerer faglige samling for flere av institusjonene. Disse aktivitetene handler om faglige utvekslinger så vel som veiledning, og kan være fora som danner et grunnlag for gode samarbeidsrelasjoner over tid i arbeidet med enkeltsaker fordi disse da diskuteres på bakgrunn av kjennskap og felles gode erfaringer.

Det vanligste var å ha *telefonkontakt* med institusjonene. Uavhengig av region svarte mellom 95 og 98 prosent av de fagteamansatte ja på dette. Det nest vanligste var jevnlig samarbeidsmøter med institusjonens ledelse. Med unntak av region *Vest* svarte fra 74 til 83 prosent av de fagteamansatte ja også her. De fagteamansatte fra region *Vest* lå noe lavere; 65 prosent. Det var mindre vanlig med de andre samarbeidsformene (tabell 9.1).

Tabell 9.1: De fagteamansattes samarbeid med institusjonene (N=164). Regionene, prosent.

	Alle	Region Øst (35)	Region Vest (34)	Region Midt-Norge (27)	Region Nord (19)	Region Sør (47)
Veiledning på forespørsel	60	60	91	44	58	47
Jevnlig deltakelse på faglige møter	54	49	44	74	42	53
Arrangerer samlinger	25	31	27	11	37	19
Jevnlige veiledningsmøter	14	17	18	11	5	15

Det framgår av tabellen at det var noen variasjoner mellom regionene i hyppigheten av disse samarbeidsformene. Flere i region *Midt-Norge* svarte at de deltar jevnlig på faglige møter enn at de veileder på forespørsel, og det er like lite vanlig for de fagteamansatte i region *Midt-Norge* å arrangere faglige samlinger og delta på jevnlig veiledningsmøter. Region *Vest* gir i mye større grad enn de andre veiledning på forespørsel, og region *Midt-Norge* deltar i større grad enn de andre jevnlig på faglige møter.

Selv om et meget stort flertall av de fagteamansatte vurderte samarbeidet med institusjonene i sitt opptaksområde som godt, krysset likevel 34 prosent av på at de ønsket bedre samarbeid med de aktuelle institusjonene. Også her var svarene ganske like på tvers av region, men gjaldt en noe høyere andel (41 %) av respondentene fra region *Midt-Norge*, og en noe lavere andel (23 %) av respondentene fra region *Sør* (tabell ikke vist).

9.5.2 SAMARBEIDET FRA INSTITUSJONSLEDERNES STÅSTED

Tilsvarende spørsmål ble stilt til institusjonslederne. Svarene deres viste seg å være svært forskjellige fra de fagteamansattes svar (tabell 9.2):

Tabell 9.2: Sammenlikning mellom institusjonslederens og fagteamansattes svar på spørsmålet om samarbeidsformer. Prosent.

	Institusjonsledernes svar (N=81)	Fagteamansattes svar (N=164)
Jevnlig telefonkontakt	30	98
Jevnlige samarbeidsmøter med ledelsen	48	76
Veiledning på forespørsel	3	60
Jevnlig deltakelse på faglige møter	19	54
Arrangerer samlinger	1	25
Jevnlige veiledningsmøter	-	14

Disse resultatene er vanskelige å forklare. En mulighet kan være deltakelsesprosenten; på den måten at fagteamene delvis uttaler seg om andre institusjoner enn de som inngår i surveyen til institusjonslederne. Dette er diskutert nærmere i kapittel 3. En annen forklaring kan være at institusjonslederne forholder seg til flere fagteam; de ligger i en region som har flere fagteam, og de kan motta barn og unge fra flere regioner. Så det kan være vanskelig å vite hvilket fagteam de skal svare om. Med unntak av at kommersielle institusjoner oppga noe mer telefonkontakt enn statlige og ideelle, så det heller ikke ut som om det var variasjoner i svarene avhengig av eierform (tabell ikke vist). Uansett er forskjellen interessant, og bør undersøkes nærmere.

Institusjonslederne ble også stilt det samme generelle spørsmålet som fagteamansatte om hvordan de vurderte samarbeidet dem imellom. Vel ni av ti institusjonsledere svarte at de vurderte samarbeidet som svært eller nokså godt. Det var også få variasjoner på grunnlag av eierform. Lederne for ideelle institusjoner var noe mer negative, men her var det så få svar – bare 13. Et så lite antall gjør det vanskelig å prosentueres og sammenligne.

Så langt i denne delen av kapitlet har vi analysert resultater om samarbeidet mellom fagteamansatte og institusjonsledere. I neste avsnitt presenteres resultater om samarbeidet mellom henholdsvis fagteamansatte, institusjonsledere og andre deler av barnevernssystemet.

9.6 Samarbeid med andre innen det statlige og kommunale barnevernet

9.6.1 SAMARBEIDET MED REGIONENE

Regionene er fagteamenes nærmeste overordnede, og ansvarlige for å implementere overordnede styringssignaler og retningslinjer fra direktoratet. Dette skjer gjennom de årlige disponeringsbrevene til regionene, hvor det særlig understrekes at budsjettbalanse er den viktigste målsettingen, og for eksempel gjennom jevnlig direktørmøter. I tillegg er det avsluttede «Prosjekt 2010» og året kvalitetsutviklingsprosjekt («19-5-1») eksempler på organisatoriske prosesser som får direkte konsekvenser for regionenes arbeid, men hvor regionene også er med på å påvirke utviklingen. Samarbeidet mellom fagteamet og regionene er her sentralt, og regionene er avhengige av at fagteamene følger de fastsatte retningslinjene for sin virksomhet og ellers fungerer som Bufetats bindeledd til kommuner og andre samarbeidspartnere, slik retningslinjene for fagteamene understreker.

Fagteamenes arbeid med regionene gjelder i stor grad spørsmål om økonomiske ytelser i enkeltsaker, som det framgår av retningslinjene for fagteam og de årlige disponeringsbrevene til regionene som regulerer bruk av tildelte midler.

Når det gjaldt samarbeidet om institusjonsplasseringer, svarte i alt 55 prosent (91) av de 158 respondentene fra fagteamene at dette fungerer svært godt (8 %) eller ganske godt (47 %). En knapp tredjedel (32 %) svarte at samarbeidet verken fungerer godt eller dårlig, mens vel ti prosent svarte at det fungerer nokså eller svært dårlig. Her var det regionale variasjoner i svarene (tabell 9.3), og vi viser fordelingen på de som har svart svært eller nokså godt.

Tabell 9.3: Regionale variasjoner i vurdering av om fagteamets samarbeid med regionen om institusjonsplasseringer fungerer svært godt eller nokså godt (N=162). Prosent

Alle	Region Øst (35)	Region Vest (34)	Region Midt-Norge (27)	Region Nord (19)	Region Sør (47)
56	63	38	78	42	49

Gjennomsnittet på 56 prosent skjuler følgelig en ganske stor spredning, fra 38 til 78 prosent, og det er egentlig region *Øst* og region *Midt-Norge* som

trekker gjennomsnittet så langt opp. Det betyr at gjennomsnittet på 11 prosent også skjuler ganske stor spredning blant de som svarte nokså eller svært dårlig på spørsmålet, fra seks til 20 prosent.

Det var også noen regionale variasjoner når de fagteamansatte ble spurt om de ønsket mer samarbeid med den regionen de tilhører. Her var totaltallet 42 prosent, med en spredning fra 24 til 58 prosent. Det var ingen systematiske sammenhenger mellom svarene på hvor fornøyde respondene var og om de kunne ønske mer samarbeid.

9.6.2 SAMARBEIDET MED KOMMUNENE

Kommunene er fagteamenes viktigste samarbeidspartnere. I to nylig gjennomførte undersøkelser (Gautun, 2009, 2010) ga ansatte i den kommunale barneverntjenesten uttrykk for en sterk frustrasjon om møtet med og samarbeidet med fagteam når de søkte Bufetat om institusjonsplasser. Kommuneinformantene ga her uttrykk for at fagteamene/Bufetat overprøver deres beslutninger og prøver å presse dem til å velge andre tiltak enn institusjonsplasseringer, noe de mente skyldtes både ideologiske og økonomiske hensyn.

Resultatene fra *caseanalysen* som er gjennomført i denne evalueringen, støtter opp om resultatene fra surveystudien til de fagteamansatte. De støtter også opp om kommuneundersøkelsen til Gautun (2010). I hennes undersøkelse svarte informantene fra den kommunale barneverntjenesten, samt fagteamansatte at de generelt har gode samarbeidsrelasjoner til hverandre. På grunn av mangel på institusjonsplasser og fosterhjems plasser, og føringer fra Bufetat sentralt, oppstår det imidlertid problemer i samarbeidet. I casestudien ser vi et tilsvarende mønster, men eventuelle samarbeidsvansker knyttes i større grad opp mot personfaktoren. Casestudien viste at i det daglige arbeidet med å finne de beste løsningene i enkeltsaker, er ansatte i det kommunale og statlige barnevernet avhengig av at alle gjør sin del av jobben. Ofte er de samme personene fra den kommunale barneverntjenesten og fagteamene involvert i flere felles saker over tid. Etter hvert blir de kjent med hverandre, noe som bidrar til at rollene avklares og samarbeidet fungerer mer etter hensikten. Det kan godt tenkes at disse to gruppene over tid etablerer felles holdninger til «systemet» og dets begrensninger selv om de har ulike roller i det samme systemet. En felles opplevd frustrasjon blir da rettet mot

de som har beslutningsmyndighet i systemet, og ikke mot hverandre. Dette eksemplifiseres nærmere nedenfor.

Er kommunene og fagteamene enige eller uenige?

Som analysene i kapittel 5 viste, svarte 72 prosent av de fagteamansatte som deltok i *surveystudien* at de av og til er uenige, og tre prosent at de ofte er uenige når kommunen foreslår institusjonsplassering. En ganske stor andel av de fagteamansatte uttrykte også enighet med utsagn som kan tolkes som faglige eller ideologiske standpunkter til institusjonsplassering: hjembaserte tiltak eller fosterhjem er bedre egnet (80 %), barn under 12 år er for unge til å bo på institusjon (39 %), beredskapshjem er bedre egnet (38 %) eller mer generelt at institusjonsplassering bør unngås (32 %). Dessuten sa fire av fem seg helt (50 %) eller delvis (30 %) enige i et utsagn om at de opplever et sterkt press om å ta økonomiske hensyn i valg av tiltak.

Resultatene fra *casestudien* nyanserer også dette bildet. Det er en nødvendighet at fagteamene og kommunene blir enige om valg av plasseringssted i den enkelte saken, så det ble de. Men det var ofte vanskelig å få fram i hvor stor grad det hadde vært gnisninger underveis i prosessen fram mot dette. Intervjuene viste stort sett høy grad av enighet, og dette gjaldt i et flertall av sakene som inngikk i *casestudien*. Men det var også tre eksempler på saker hvor en informant forteller om uenighet, selv om dette i liten grad kom fram i sakspapirene.

Man er i for stor grad prisgitt Bufetats innspill. Det blir ofte «take it or leave it» (Informant, ansatt i barneverntjenesten).

Casestudien om samarbeidet mellom fagteam og kommuner mer generelt

Som eksemplifisert i resultatene fra caseanalysen (del 9.3), har kommunene og fagteamene en strukturelt definert samarbeidsrelasjon der det lett kan oppstå konflikter og uenighet. Fagteamene har sine klare føringer, som kommunene oppfatter. Samtidig er det rom for forhandlinger, som ikke bare behøver å innebære at fagteamene prøver å overtale kommunene til å velge noe annet enn institusjon. I *casestudien* er det eksempler på at kommuner har stått på sitt og fått viljen sin gjennom, på at fagteam har overbevist kommuner om at et annet tiltak er bedre enn institusjon, men også på at fagteamet selv har foreslått institusjon selv om kommunen har tenkt

fosterhjem. I noen saker har også institusjon blitt løsningen fordi Bufetat ikke har greid å finne et egnet fosterhjem. Det at det er rom for forhandlinger og variasjon, skaper også en mer dynamisk samarbeidsrelasjon der personfaktorer sannsynligvis vil få større betydning i vurderingen av samarbeidet.

I casestudien fremkommer det at innholdet i samarbeidet er mer avhengig av personer enn av organisatoriske rammer. Dette er i overensstemmelse med konklusjoner i Rambølls (2008) landsrepresentative evaluering. I flere av sakene i case studien hvor det har vært en dårlig relasjon mellom fagteamansatte og ansatte i den kommunale barneverntjenesten, har det skjedd en endring av samarbeidsforholdene når det har kommet inn andre ansvarlige for saken. Det er påfallende at i alle de fire sakene i casestudien hvor det ble fortalt om samarbeidsproblemer mellom personer i systemet, førte skifte av ansvarlig saksbehandler i kommunen eller fagteamet til at forholdene ble bedret. Dette skjedde ved bytte av fagteamansatt i en sak og av kommunalt ansatt i en annen. I tre saker fortalte fagteaminformanter at det ble bedre samarbeid med kommunene når de byttet saksbehandler.

En ungdom med rusproblemer var på institusjon. Barneverntjenesten og fagteamet hadde ulik oppfatning av hvordan rusproblemet fortonet seg, og dermed også av hvordan man skulle forholde seg til det. De kommunalt ansattes perspektiv var at det var de som var nærmest saken, familien og ungdommen og dermed hadde det mest helhetlige bildet.

Det kan dermed se ut som om det både er personkjemi og mer strukturelle forhold som kan være årsaken til denne typen uenighet. Fagteamene har ikke selvstendig ansvar for eller myndighet til å samle inn opplysninger i sakene på egen hånd, men er avhengige av hvordan kommunene opplyser saken i forbindelse med søknader og drøftinger om plass i statlige tiltak. Følgelig vil kommunen gjerne ha rett i at de kjenner saken bedre enn fagteamene. Spørsmålet blir da om fagteamene ber om og får relevant informasjon, i hvor stor grad fagteamene er interessert i å få omfattende informasjon fra kommunen, og i hvor stor grad det å *ikke* gi fra seg all relevant informasjon er en måte for kommunene å beholde kontroll over prosessen på.

Fra casestudien kan det se ut som om fagteamenes relasjon til den kommunale barneverntjenesten varierer noe. Den formelle saksgangen er den samme i den forstand at kommunen bestiller et tiltak fra fagteamet, som fagteamet så responderer på. Fagteamene og kommunene kan også ha drøftingsmøter i forkant av at kommunen sender en bestilling. Men denne prosessen kan samtidig være ganske forskjellig når det gjelder grad av involvering fra fagteamets side og i hvor stor grad det er en løpende dialog mellom partene. På grunnlag av casestudien kan det se ut som om noen fagteamrådgivere har en løpende, konsulterende tilnærming til den kommunale barneverntjenesten, men det var også eksempler på at prosedyrene følges til punkt og prikke og at formalitetene får stor betydning for samarbeidet.

Innledningsvis ble prosessen beskrevet som en forhandlingsprosess med et visst handlingsrom. Analysene så langt har også vist at faglig skjønn anvendes i prosessen med å velge type institusjon, når en kommune ber om institusjonsplass. Informantene ble derfor også spurt om hvis faglige skjønn som ble avgjørende. Svarene her var ikke entydige.

Det er vi som bestemmer (kommunal saksbehandler)

Det er vi som disponerer tilbudene (fagteamansatt)

Når jeg ikke blir hørt er det fordi det er ledig kapasitet et sted og det formelt sett har en faglig profil som passer. Dette blir ikke vurdert ut fra realitetene på institusjonen (informant, ansatt i barneverntjenesten).

Det er en intern kamp i Bufetat. Men i denne saken sto den ansvarlige i fagteamet på for gutten, [...]. I denne saken fikk mitt skjønn gjennomslag, men det hører til sjeldenhetene (informant, barneverntjenesten).

Ofte er det vanskelig å vite hva man skal gjøre i en vanskelig barnevernssak, som det gjerne er når man søker om et statlig tilbud. En av informantene påpekte at i en travel hverdag kan det være enklest å bare akseptere det forslaget som foreligger fra fagteamet.

Casestudien viser at det i de fleste sakene som inngikk, var noe som både kommuneansatte og fagteamansatte beskriver som et godt samarbeid

mellom det kommunale og det statlige barnevernet. Samtidig var det også eksempler på dårlig samarbeid. Det må imidlertid understrekes at casestudien tegnet et bilde av stor respekt fra fagteamenes side for kompetansen i kommunene og fra kommunenes side for fagteamenes myndighet og rolle. Da blir heller ikke uenighet så farlig:

Uenighet får oss til å tenke (fagteaminformant).

Casestudien viser at fagteamene og kommunene som deltok, både opplevde en *forpliktelse* om å bli enige og et *ønske* om å bli enige. Instruksene til fagteamene kan, som påpekt tidligere, bidra til konflikt på grunn av den eksplisitte prioriteringsrekkefølgen når institusjon først skal tilbys. Når dette ikke vurderes til å resultere i et faglig riktig tilbud, vil fagteamenes innsats og muligheter til å få gjennom alternative tilbud påvirke samarbeidsklimaet. Men dette avhenger igjen av mulighetene for et forhandlingsrom innad i Bufetat, som igjen påvirkes av og er avhengig av omfanget og kvaliteten på institusjonsplassene som tilbys innen regionen. Hvis dette forhandlingsrommet blir borte, kan man med andre ord regne med at samarbeidsforholdene mellom fagteamene og kommunene blir vanskeligere.

Surveystudien om fagteamansattes vurdering av samarbeidet med kommunene

Det inngikk ikke i denne evalueringen å undersøke kommunenes oppfatning av samarbeidet med fagteamene⁴⁷. De fagteamansatte ble i vår undersøkelse bedt om å vurdere samarbeidet med kommunene i forbindelse med institusjonsbruken, og 84 prosent av de 161 som besvarte dette spørsmålet, svarte at samarbeidet var svært godt (14 %) eller ganske godt (70 %). Ingen svarte svært dårlig, og ikke mer enn tre personer svarte ganske dårlig. Her var det heller ikke regionale variasjoner av betydning. Det er imidlertid vanskelig å vite hva dette sier om innholdet i samarbeidet.

Knapt halvparten (46 %) ønsket mer samarbeid med den kommunale barneverntjenesten om institusjonsplasseringer. Heller ikke her var det regionale variasjoner av betydning. Det er imidlertid vanskelig å vite hva dette sier om innholdet i samarbeidet. I Gautuns undersøkelse (2010) gir

⁴⁷ Jfr. evalueringens delprosjekt A om samhandling, som ble gjennomført av NIBR og Telemarksforskning

kommuneansatte, og spesielt i de store kommunene, uttrykk for at de bruker for mye tid på samarbeidet med fagteam. De store kommunene mener de har egen, og ofte bedre, kompetanse enn fagteamene, noe som gjør fagteamet/Bufetat overflødig.

Manglende utredning før plassering

Det råder en generell bekymring for at barn og unge ikke er tilstrekkelig godt utredet når det foreslås plassering enten i institusjon eller fosterhjem. En årsak til dette er at risikoen for feilplasseringer antas å øke hvis man ikke kjenner deres situasjon godt nok, hvilket igjen kan øke mulighetene for utilsiktede flyttinger. Det er den kommunale barneverntjenesten som har ansvaret for å sikre at nødvendige utredninger av situasjonen til både barn og foreldre er gjennomført. De fagteamansatte ble derfor spurt om de vurderte om de fleste, noen eller ingen barn og unge er tilstrekkelig utredet på ti ulike områder før kommunen ber om institusjonsplassering (tabell 9.4). Svarene er rangert i synkende rekkefølge ut fra om respondentene svarte at de fleste var tilstrekkelig utredet. Svarene sier imidlertid ikke noe om hva den enkelte fagteamansatte opplever som godt nok, eller hva utredningene inneholder. Det var det heller ikke rom for innen surveyens rammer.

Tabell 9.4: Er barnet/ungdommen tilstrekkelig utredet før kommunen ber om institusjonsplassering (N=162)? Fagteamansatte, prosent.

	De fleste	Noen	Ingen
Samværsordning	36	62	3
Foreldrenes situasjon	32	64	4
Skolesituasjonen	26	72	3
Barna og ungdommene er konsultert	24	73	3
Barna og ungdommenes ressurser og interesser	23	75	3
Det foreligger legeerklæring om barna og ungdommene	7	64	29
Behov for spesielle tiltak	7	87	6
Risiko og beskyttelsesfaktorer den enkelte	6	78	16
Sosioemosjonell fungering	4	92	4
Psykisk helse	2	91	7

Disse svarfordelingene er interessante av flere årsaker. For det første er andelen som svarer «ingen» lav på de fleste av disse områdene. De fleste

svarte noen, og et mindretall at de fleste av de aktuelle utredningsområdene var dekket for de de får søknader om. Unntaket er om det foreligger legeerklæring, der nesten en tredjedel svarer «ingen», og om risiko- og beskyttelsesfaktorer for den enkeltes del er utredet, der en sjettedel svarer «ingen».

Likeledes er det å forvente at spørsmål om samværsordning og foreldrenes situasjon vil være utredet, ettersom dette er områder som må være tilstrekkelig dekket ved en eventuell fylkesnemndsbehandling. Ikke desto mindre er det en ganske lav andel som sier at dette gjelder for de fleste barna og ungdommene det søkes institusjonsplass for. Det vil sannsynligvis komme an på hvor lang tid før en eventuell fylkesnemndsbehandling søknaden sendes.

I lys av at skole er et viktig satsingsområde, er det muligens uttrykk for en positiv utvikling at nesten samtlige av de fagteamansatte som deltok, svarte at dette området er utredet for de flestes eller noens del. Det burde imidlertid vært utredet for alle. Likeledes er det kanskje uttrykk for en positiv utvikling at andelen som svarte de fleste eller noen, var så omtrent like høy når det gjaldt barnet og ungdommenes ressurser og interesser, og om de var konsultert før søknad ble sendt. På dette punktet må man også regne med at barnets eller ungdommens alder har betydning, og at jo eldre de er, jo mer sannsynlig er det at de har blitt konsultert.

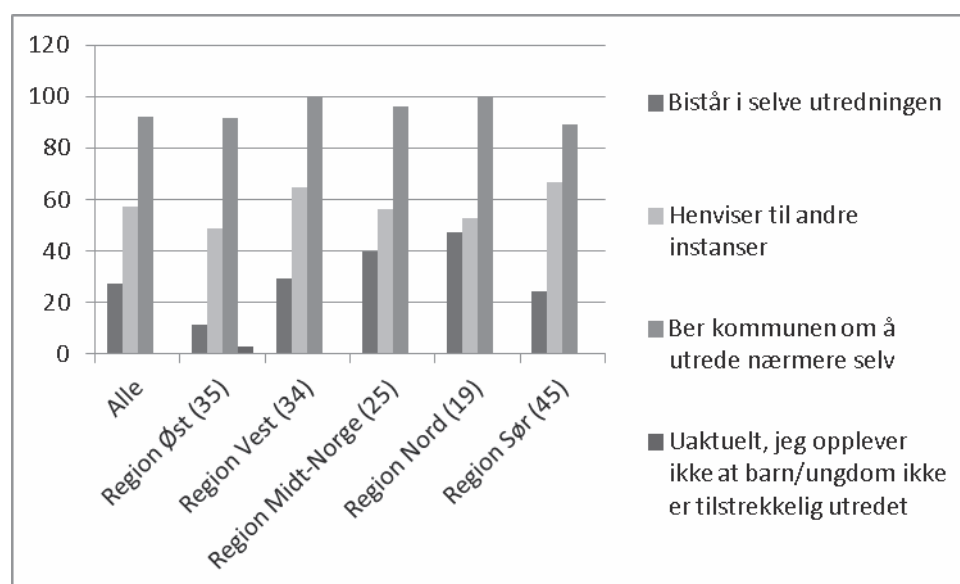
Det er også interessant at andelen som svarer «de fleste», blir merkbart lavere når det er snakk om utredninger av kjennetegn ved barna – legeerklæring, behov for spesielle tiltak, risiko- og beskyttelsesfaktorer for den enkelte, sosioemosjonell fungering og psykisk helse. Selv om andelen som svart «noen» var høy når det gjaldt behov for spesielle tiltak, sosioemosjonell fungering og psykisk helse, viser svarene at dette fortsatt bør være et viktig satsingsområde.

I spørreundersøkelsen som ble gjennomført blant institusjonslederne, ga også flere uttrykk for at flere barn og unge ikke er utredet på områdene som er nevnt over, når de flytter inn i institusjonen (jf. kapittel 6).

Det kan være mange årsaker til at barna og ungdommene ikke er tilstrekkelig utredet når søknad sendes. Som nevnt over, kan det fortsatt være en stund til eventuell fylkesnemndsbehandling, men i lys av at fristen for iverksetting av tiltak etter vedtaket er seks uker, vil kommunene sannsynligvis være sikre på at det er tiltak tilgjengelig i tide. Det er videre stor variasjon på landsbasis både når det gjelder kompetansen i barneverntjenesten og hva som

finnes av tilgjengelig kompetanse hos andre. For det tredje kan en søknad om institusjonsplass sendes selv om foreldrene er uenige i dette, og kanskje også motsetter seg en del undersøkelser som burde vært gjennomført. Hvis plasseringen skjer etter § 4-4, 5. ledd, kan det tenkes at det ikke vurderes som like viktig å utrede barnet ettersom de foresatte uansett samtykker.

Neste spørsmål som er belyst, er hva fagteamansatte gjør når de opplever at et barn eller en ungdom ikke er tilstrekkelig utredet. Her kunne de velge mellom tre svaralternativer: at de bistår i selve utredningen, at de henviser videre til andre instanser, eller at de ber kommunen utrede nærmere selv, med mulighet for å krysse av på flere alternativer (figur 9.5). Det var også mulig å svare at problemstillingen ikke var aktuell fordi sakene alltid er godt nok utredet, men det var det bare en person som svarte ja på. Her er regionale variasjoner tatt med fordi spørsmålet om bistand til kommunene også vil påvirkes av regionenes prioritering mellom lovpålagte og ikke lovpålagte oppgaver.



Figur 9.5: Hva fagteamansatte gjør hvis saken ikke er tilstrekkelig utredet når en kommune søker om institusjonsplass (N=162). Prosent.

Det viktigste alternativet uavhengig av region, var å be kommunen utrede nærmere selv. Dette er rimelig å be om ettersom det er den kommunale barneverntjenesten som har ansvaret for utredningene. Samtidig kan det skape samarbeidskonflikter hvis kommunene har dårlig tid, synes de mangler kompetanse selv, eller ikke får nødvendig bistand lokalt.

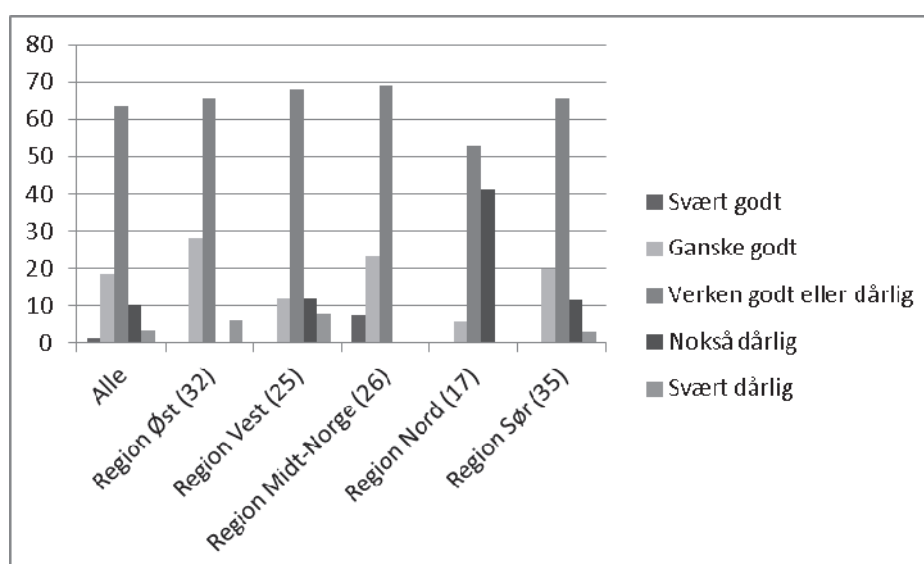
Det nest viktigste alternativet var så å henvise til andre instanser. Her var det regionale variasjoner, som sannsynligvis henger sammen med hvilke

muligheter som finne i hver region. For eksempel har region Sør flere utredningsenheter, og der svarte også to tredjedeler av de fagteamansatte at de henviser videre. Her kan fagteamene yte god bistand til kommunene hvis de kjenner til flere muligheter enn barneverntjenesten gjør.

Det minst foreslåtte alternativet var å bistå i selve utredningen, men her var også variasjonen mellom regionene størst, fra 11 prosent i region Øst til 47 prosent i region Nord. Sannsynligvis reflekterer disse svarene ulike prioriteringer i regionene av noe som ikke er en lovpålagt oppgave. Men i forhold til noe av utgangspunktet for det statlige barnevernet, som var å yte bistand særlig til små kommuner, kan det tenkes at denne praksisen fortsetter. I så fall oppleves direkte bistand sannsynligvis som god hjelp, og vil bidra til gode samarbeidsrelasjoner. Svarene sier imidlertid ingenting om hvor omfattende slik bistand eventuelt er, eller hva den inneholder.

9.6.3 SAMARBEIDET MED FYLKESNEMNDENE

Fra vel halvparten (52 %) til sju av ti (69,2 %) av de fagteamansatte svarte at samarbeidet med *fylkesnemndene* verken var godt eller dårlig. Dette kan primært være et uttrykk for at fagteamene kanskje har lite samarbeid med fylkesnemndene, i den grad det stort sett er kommunene som møter der. Imidlertid var det også her ganske store regionale variasjoner (figur 9.6), slik at tallene for hele utvalget kanskje gir liten mening.



Figur 9.6: Fagteamansattes vurdering av samarbeidet med fylkesnemndene, regionsnivå. Prosent.

Av figur 9.5 framgår det at andelene som vurderte samarbeidet som ganske godt, var ganske lave, og at bare region *Midt-Norge* hadde respondenter som svarte «svært godt». Men det er vanskelig å vite hva som ligger i disse svarene. På spørsmål om de ønsket mer samarbeid med fylkesnemndene når det gjelder institusjonsplassering, ga respondentene fra regionene også ganske varierende svar (tabell 9.5).

Tabell 9.5.: Hadde du ønsket mer samarbeid med institusjonsplassering med fylkesnemnda? Prosent som svarte ja, regionalt.

Region Øst (35)	Region Vest (34)	Region Midt- Norge (27)	Region Nord (19)	Region Sør (47)	Totalt (167)
26	21	15	63	19	26

Her ser vi at region *Nord*, som har færrest respondenter, trekker totalen noe opp. Det er ikke mange som etterlyser mer samarbeid, hvilket kan styrke en antakelse om at samarbeid med fylkesnemndene ikke nødvendigvis er det fagteamene opplever som viktigst eller gjør veldig ofte. Behovet for mer og bedre samarbeid kan imidlertid se annerledes ut for fylkesnemndlederne. I Gautuns (2009) studie ga fylkesnemndlederne sterkt uttrykk for at samarbeidet med Bufetat var for dårlig. Kritikken gikk på at institusjonstilbudet var for dårlig. Dette gjaldt både i omfang og hvor tilpasset plassene er til barna og ungdommenes behov. Dessuten at Bufetat gir for knappe og dårlige beskrivelser av institusjonsplasser det fattes vedtak om i fylkesnemnda, og at de opplevde Bufetat som uoversiktlig og vanskelig å kommunisere med.

9.7 Samarbeidet med andre instanser

Før den sammenfattende analysen presenterer vi resultater om samarbeid med andre instanser om institusjonsplasseringer, fra undersøkelsene som er gjennomført blant fagteamansatte og institusjonslederne. Som dokumentanalysen viste, har også dette vært et prioritert område over tid hvor det er tatt mange initiativer på departements- og direktoratsnivå for å få til gode ordninger. Barn og unge som kommer på institusjon har ofte problemer som krever innsats fra flere tjenester, noen av dem har også rett til bistand etter flere lover.

Caseanalysen om samarbeid med andre psykisk helsevern for barn og unge (BUP)
Resultatene av caseanalysen bekrefter resultater fra undersøkelsene som ble gjennomført blant fagteamansatte og institusjonsledere, så vel som annen forskning, nemlig at barneverntjenesten opplever psykiatriens rolle i barnevernssaker som problematisk. Psykiatrien kritiseres for å jobbe for lite opp mot barnevernsbarn. Det samme gjelder også i noen grad rusfeltets rolle. Her blir derfor et nokså omfattende case om samarbeid med akkurat denne tjenesten, presentert.

Saken handler om en jente der mange instanser var inne i bildet. Barneverntjenesten samarbeidet først og fremst med Bufetat, BUP, foreldrene, jenta selv, andre deler av det kommunale tjenesteapparatet som barnevernvakta, ellers politiet, skolen, og en frivillig organisasjon. Jenta motarbeidet barnevernet, men hennes stemme kom likevel fram.

Saksbehandler opplevde at de faglige vurderingene som var gjenstand for diskusjon, ble møtt med forståelse fra de fleste samarbeidspartnerne. Men i forhold til BUP var det vanskelig å få en felles forståelse av saken.

Fagteamet var veldig aktive i saken. Det var gode samarbeidsmøter med foreldrene og fagteamet var en del av dette. Barneverntjenesten i kommunen oppfattet dette som en god støtte. Det var stor grad av enighet, ikke minst fordi fagteamet og kommunen ofte var sammen i møter med foreldrene. Saken profiterte på dette. Barneverntjenesten trengte ikke «selge inn» noe fordi fagteamet deltok.

Dette ble omtalt som en positiv sak, det var et godt og fruktbart samarbeid. Men det var ikke like greit med psykiatrien. Det var faglig uenighet, og litt uavklarte forventninger. Psykiatrien hadde store forventninger til hva forvaltningen kunne få til, så kart og terreng stemte ikke overens.

Konsekvensen ble at jenta enten ble plassert for tidlig eller for sent. Jenta tok en del beslutninger som gjorde at hjelpeapparatet måtte løpe etter henne i stedet for omvendt, og en kom derfor på

etterskudd i forhold til jenta. Hun hadde en evne til å få «hele hjelpeapparatet» til å slå på blålysene mange ganger.

Jenta motsatte seg fosterhjem totalt. Hun var sterk i uttrykket, så barneverntjenesten mente at hvis hun ytte motstand, ville ingen fosterforeldre være i stand til å stå i mot. Her mente barnevernet at det var en alvorlig psykiatrisk diagnose. Barne- og ungdomspsykiatrien hadde ikke noe å by på når det gjaldt døgnbasert omsorg. Barneverntjenesten opplevde at det var snakk om en kombinasjon av manglende tilbud og mangel på vilje til å gi et tilbud.

Dette caset er et eksempel av flere på at BUP ble oppfattet som et problem når det gjelder å få til et godt samarbeid. Samtidig representerer psykiatrien en viktig og ønsket ressurs. I casematerialet er det seks av de tjue sakene hvor fagteamansatte eller saksbehandlere i det kommunale barnevernet klager på samarbeidet med BUP/psykiatri. I tillegg var det tre saker hvor det nevnes at BUP/psykiatrien representerer et administrativt hinder i et for øvrig godt samarbeid. I flere saker spiller de en rolle som utredere, men kritiseres også for manglende helhetssyn på barna, ungdommene og familiene, og for liten evne til å komme med tilbud til ungdommer med store, psykiske problemer. Dette gjelder særlig saker hvor barneverntjenesten mener at saken burde vært plassert hos BUP i stedet for hos barnevernet.

Disse konfliktlinjene har vært til stede i mange tiår, og har vist seg usedvanlig seiglivet å få gjort noe med. Det er lett å forklare dem med at konflikter oppstår når det er behov for å forskyve ansvaret for en vanskelig sak til en annen etat som oppleves som mer kompetent, samtidig som det er ulike lover og beslutningssystemer som styrer etatene. Det er også lett å forklare konfliktene med at psykiatrien er mer eksklusiv med sin asylsuverenitet, mens barneverntjenesten ikke kan si nei. Samtidig understreker både surveystudien og casestudien i denne evalueringen det store behovet for å få mer psykiatrisk kompetanse på banen i forhold til en del av barna og ungdommene, uansett hva slags organisatorisk ramme dette skjer innenfor.

Casestudien om samarbeid med andre instanser

Det var ellers stor variasjon mellom sakene når det gjaldt *antall* involverte instanser. I det følgende presenteres vi resultater fra *surveystudien* om samarbeid med andre instanser om institusjonsplasseringer fra fagteamansatte og institusjonsledere. Som dokumentanalysen viste, har dette vært et prioritert område over tid hvor det er tatt mange initiativer på departements- og direktoratsnivå for å få til gode ordninger. Barn og unge som institusjonsplasseres, har ofte problemer som krever innsats fra flere tjenester, og noen av dem har også rett til bistand etter flere lover. Her fikk fagteamrådgiverne og institusjonslederne stort sett de samme spørsmålene, så resultatene blir presentert i samme tabell (tabell 9.6). De er rangert i synkende rekkefølge ut fra hva størst andel fagteamansatte svarte.

Tabell 9.6: Hvem fagteamansatte og institusjonsledere skulle ønsket mer samarbeid med i forbindelse med institusjonsplasseringer. Prosent. Nummer rangert som i parentes.

Samarbeidspartner	Fagteamansatte (N=167)	Institusjonslederne (N=81)
Psykisk helsevern for barn og unge	89 (1)	70 (1)
Den kommunale barneverntjenesten	53 (2)	54(2)
Egen region	42 (3)	26 (8)
Fagteamet	Ikke spurt	38 (3)
Andre fagteam i eller utenfor regionen	41 (4)	Ikke spurt
Skolen	36 (5)	37 (4)
Familien	Ikke spurt	36 (5)
De aktuelle institusjonene	34 (6)	Ikke spurt
PPT	29 (7)	31 (6)
Fylkesnemnda	26 (8)	11 (13)
NAV	24 (9)	30 (7)
Familievernet	23 (10)	21 (9)
Primærhelsetjenesten	23 (10)	20 (10)
Andre regioner i Bufetat	22 (12)	Ikke spurt
Spesialisthelsetjenesten (somatikk)	21 (13)	20 (10)
Bufdir	13 (14)	9 (14)
Fylkesmannen	Ikke spurt	15 (12)

Det mest slående med tabell 9.6 er hvor lik rangeringen av svarene er mellom de fagteamansatte og institusjonslederne. I stor grad er de også like når det gjelder andel som har gitt det aktuelle svaret. For det første ser vi at et stort flertall ønsker mer samarbeid med psykisk helsevern for barn og unge. Dette reflekterer det store behovet som har blitt diskutert i mange ulike sammenhenger, senest i NOU 2009:12 (Flatøutvalget).

Videre ser vi at både fagteamansatte og institusjoner ønsker mer samarbeid med eget system, det vil si den kommunale barneverntjenesten og egen region/fagteamet, og rangerer det på henholdsvis andre og tredje plass. Dette er i tråd med det som også ble påpekt i dokumentanalysen. Skolen prioriteres deretter høyt av begge informantgrupper, mens færre ønsker mer samarbeid med de andre, typiske tjenestene som PPT, NAV, familievernet, primærhelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten innen somatikk. Ønsket om mer samarbeid med sentrale enheter som Bufdir og fylkesmannen er heller ikke veldig stort.

Imidlertid er det høyst sannsynlig ulike årsaker til svarene, selvsagt fordi de fagteamansatte og institusjonslederne har ulike posisjoner og ulike roller i forhold til barna og ungdommene. Mens fagteamansatte kan ønske mer generelt samarbeid med for eksempel NAV, eventuelt i enkeltsak hvis det er et samarbeid om det med en barneverntjeneste, vil institusjonene stort sett ønske samarbeid om en konkret ungdom. Når ikke mer enn 30 prosent av institusjonslederne svarer at de ønsker seg mer samarbeid med NAV, kan dette for eksempel skyldes at det ikke er behov for det ut fra institusjonens målgruppe, eller at samarbeidet fungerer bra nok som det er. Imidlertid gir ikke spørsmålene som er stilt i disse to surveyene svar på den typen spørsmål.

Dette avsnittet avsluttes med et positivt eksempel på muligheten for å få til fleksible løsninger, hentet fra NAV kommune (det vil si sosialtjenesten).

Det har fungert veldig bra å samarbeide med NAV. Vi fikk en fantastisk saksbehandler på NAV. Han stiller opp. Jenta er veldig glad for ham. Vi tar kontakt med NAV før en ungdom fyller 18 og følger ungdommen på det første møtet med NAV. Noen ganger overtar NAV, andre ganger samarbeider vi. NAV har vært veldig gode i denne saken (informant, kommunal barneverntjeneste).

Andre samarbeidspartnere omtales også ofte som ressurser. Et eksempel på dette er et lokalt ungdomsteam.

9.8 Ettervernet

I casestudien gis det flere gode eksempler på etablering av ettervernsordninger. Flere av informantene var svært fornøyd med evnen og viljen til å tenke utradisjonelt og å etablere tiltak tilpasset den enkelte ungdoms behov. Samarbeidet med NAV så også ut til å fungere positivt i denne fasen. Det hadde blitt etablert hybelløsninger knyttet til institusjonene og plasser ble holdt åpne ved behov. I alle sakene hvor dette har vært aktuelt gis det et etterverntilbud fram til ungdommen er tjue år.

Det er mer uklart hva som skjer etter at ungdommene har fylt tjue. Kommunene ser ut til å være skeptiske og her er det ofte en økonomisk begrunnelse. Men i de sakene som er gjennomgått i casestudien, har også ungdommene selv trukket seg ut av barnevernets omsorg ved tjueårsalderen:

Det var en oppfølging etter at hun flyttet ut fra institusjon. [...]. Det ble fire måneder ettervern. [...]. Hun fikk roet seg ned så familien kom fram til noe sammen. Ettervernet var en slags overgangsordning. (saksbehandler, kommunal barneverntjeneste)

Mangel på hybel førte til at fagteamet foreslo at jenta skulle flytte på en hybel som lå vegg i vegg med institusjonen. I denne prosessen var det en del byråkratiske og formelle hindringer som gjorde det vanskelig å få til en optimal løsning for jenta sett fra en faglig synsvinkel. Dette ble ikke løst før kommunen overtok alt selv. Kommunen valgte å ta ettervernet selv og overtok også miljøterapeuten. Dermed viste kommunen en ubyråkratisk holdning som var til beste for jenta (informant, fagteamansatt)

Spørsmålet om samarbeidet mellom kommunene, fagteamene og institusjonene blir for øvrig grundig diskutert i Bakketeig & Backe-Hansens (2008) rapport om forskningskunnskap om ettervernet. Vi vil også henvise til to andre nye, norske rapporter, henholdsvis om ettervern for unge med annen landbakgrunn (Bogen & Nadim, 2009) og analyser av den longitudinelle barnevernsstatistikken med spesielt fokus på ettervernet (Kristofersen, 2009).

9.9 Sammenfattende analyse

Dokumentanalysens viktigste bidrag til å besvare spørsmålet om samarbeid om institusjonsplasseringer, er påpekingen om at samarbeid har vært og er en kontinuerlig utfordring, til tross for en rekke initiativ som er tatt for å bedre samarbeidet om utsatte barn og unge. Det er vanskelig å utvikle gode samarbeidsrutiner i et så komplekst felt, og kanskje enklere å få det til lokalt gjennom gode avtaler og god praksis enn gjennom generelle retningslinjer, selv om slike retningslinjer kan være til hjelp når det gjelder å legge forholdene til rette gjennom juridiske og administrative ordninger.

Det viktigste bidraget fra *casestudien* er den konkrete og derigjennom varierte innsikten som gis gjennom beskrivelsene av forhandlinger som kan pågå i enkeltsaker der institusjonsplassering er aktualisert. Selv om fagteamene, om enn i varierende grad, er på tilbudssiden når det gjelder å involvere kommunene i generelt kompetansehevende tiltak, er det i enkeltsakene at samarbeidsrelasjonene formes og utvikles. Casestudien viser at det her er større variasjon enn det man kanskje kunne forvente både ut fra instruksene til fagteamene, som målbærer den sentrale føringen om vridning bort fra institusjonsplasseringer, og ut fra andre studier av kommunenes oppfatning av fagteamenes rolle.

Det betyr ikke at fagteamansatte lar være å målbære den generelle holdningen om at hjemmebaserte tjenester eller fosterhjem skal prioriteres framfor institusjon. Et flertall av dem var også enige i denne føringen. I større eller mindre grad vil de fagteamansatte også prøve å påvirke kommunene til å ha den samme holdningen, og de kommunale barneverntjenestene vil i større eller mindre grad oppleve dette som utidig press, særlig i vanskelige enkeltsaker. Casestudien har flere eksempler på at det viktigste i vanskelige enkeltsaker er å finne gode løsninger for barnet eller ungdommen det gjelder. Da spiller fagteamet og kommunen på lag selv om det fører til at fagteamet må slåss for et tiltak innad i sitt system. Det var imidlertid også eksempler i casestudien på at samarbeidet ikke fungerte, og på at kommunene kunne føle seg presset til å ta i mot tilbud de ikke selv vurderte som det beste. Caseanalysen kan imidlertid ikke si noe om hvor vanlige disse ulike utfallene er. I den avsluttende analysen i kapittel 10 blir disse samarbeidsutfordringene sett i sammenheng med de strukturelle føringene om tiltaksvridning.

Resultater fra *surveyundersøkelsene* viser at fagteamansatte og institusjonene var positive til samarbeidet med hverandre, og at begge parter ønsker mer samarbeid. Fagteamansatte var mer negative til samarbeidet med sin region, og her var det stor variasjon i svarene avhengig av regiontilhørighet. Ut fra svarene som er gitt i surveyen, er det indikasjoner på at årsaken til dette kan skyldes tre forhold. For det første kan svarene kan være et uttrykk for det presset fagteamansatte opplever i forhold til økonomi. For det andre at institusjonstilbudet og fosterhjemstilbudet i Bufetat er mangelfullt, og for det tredje at fagteam opplever at de i dag har for liten beslutningsmyndighet, at regionene bestemmer for mye. Fagteamene ved leder må søke regionkontoret om tillatelse når det gjelder for eksempel frikjøp av fosterforeldre, enkeltkjøp av institusjonsplasser og rekruttering av fosterhjem utenom fosterhjemstjenesten. I en situasjon hvor budsjettbalanse er hovedprioriteten, vil slike prosesser lett oppleves som belastende.

I forhold til tidligere undersøkelser som viser til dels stor misnøye fra kommunenes side i forhold til fagteamene, er det kanskje overraskende at de fagteamansatte som svarte på surveyen var så positive til samarbeidet med kommunene om institusjonsplasseringer. Dette var imidlertid også tilfellet i Gautuns (2009, 2010) undersøkelser. Knappt halvparten ønsket også mer samarbeid. Og når fagteamansatte vurderte at saker ikke var godt nok utredet etter de fagteamansattes vurdering i forbindelse med en søknad om institusjonsplassering, kunne mange være på tilbudssiden i forhold til kommunene både med hjelp til viderehenvisninger og med direkte bistand til utredninger – dog i ulik grad i regionene.

Evalueringen av institusjonstilbudet har en begrenset rolle når det gjelder å belyse samarbeidet mellom fagteam, institusjoner og andre instanser. Det er imidlertid verd å merke seg at et stort flertall av både fagteamansatte og institusjonsledere som besvarte surveyen, etterlyste mer samarbeid med psykisk helsevern for barn og unge. Det er også verd å merke seg at de to informantgruppene rangerte ulike samarbeidspartnere veldig likt målt etter hvor stor andel som svarte at de ønsket mer samarbeid med andre aktører. Man ønsket mer samarbeid innen eget system, og mer samarbeid med skolen. Samtidig må man være oppmerksom på at ønsker om innholdet i et slikt samarbeid sannsynligvis vil være svært forskjellig, i hvert fall når det

er snakk om ulike hjelpetjenester for barn og unge. Det kan også være ulike årsaker til at man ikke ønsker mer samarbeid, eller at mer samarbeid ville fungere mot sin hensikt.

10 Overordnede analyser

10.1 Innledning

I dette kapitlet presenteres de overordnede analysene av evalueringens problemstillinger, som bygger på resultatene som er presentert og diskutert i de foregående kapitlene. Evalueringen skulle omfatte tre hovedområder: kvaliteten på institusjonstilbudet, økonomisk utvikling knyttet til institusjonstilbud og samhandling knyttet til barn og unge i institusjoner. Analysene av disse hovedområdene presenteres henholdsvis i del 10.2, 10.3 og 10.4.

Den overordnede målsettingen departementet formulerte for deloppdraget, var å vurdere om det eksisterende institusjonstilbudet er godt nok til å ivareta barns behov. Målsettingen ble presisert til å være at evalueringen skulle *framskaffe kunnskap om statens ansvarsovertakelse for institusjonene har sikret et tilstrekkelig differensiert tilbud med høy faglig kvalitet i alle regioner*. Denne problemstillingen besvares i del 10.5.

I del 10.6 diskuteres konsekvenser for analysene av de metodiske tilnæringsmåtene som ble valgt, og i del 10.7 oppsummeres de viktigste konklusjonene.

10.2 Kvaliteten på institusjonstilbudet

10.2.1 OPERASJONALISERING AV KVALITET I OPPDRAGSBESKRIVELSEN

Når det gjelder *kvaliteten på institusjonstilbudet*, skulle følgende problemstillinger besvares:

- a) I hvilken grad og på hvilken måte gjenspeiler utviklingen av institusjonstilbudet de mål som er satt for det statlige barnevernets virksomhet?
- b) I hvilken grad har innføringen av godkjenningsordningen og felles kvalitetskrav ført til bedret kvalitet og et mer likeverdig institusjonstilbud?
- c) Har barn med plasseringstiltak i barnevernet et like godt tilgjengelig og faglig tilbud i alle regioner?
- d) Hvordan differensieres tilbudet?

Disse problemstillingene forstås her som en konkretisering av departementets fokus på kvalitet når det gjelder institusjonstilbudet. I det følgende diskuteres de fire problemstillingene etter tur. Avslutningsvis diskuterer vi resultatene nærmere i forhold til en mer generell forståelse av kvalitet, slik denne er nedfelt i definisjonen som er utviklet av Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenester.

10.2.2 GJENSPEILER UTVIKLINGEN AV INSTITUSJONSTILBUDET MÅLENE FOR DET STATLIGE BARNEVERNETS VIRKSOMHET?

I oppdragsbeskrivelsen fra NOVA og Fafo ble denne problemstillingen tolket dit hen at det beste svaret kunne gis ved hjelp av analyser av tilgjengelige statistiske data. I *kapittel 4* ble utviklingen av institusjonstilbudet diskutert på dette grunnlaget. En rekke ulike indikatorer ble brukt for å belyse spørsmålet fra flest mulig synsvinkler. Så langt det var mulig ble også utviklingen fra årene før reformen trådte i kraft inkludert. I *kapittel 7* viste vi utviklingen i kjennetegn ved barna og ungdommene i institusjon, igjen ved hjelp av statistiske data.

Målet om tiltaksvidning er nådd ut fra noen sentrale indikatorer

Det har skjedd en nedgang i bruken av institusjoner målt ved antall i institusjon på slutten av året, ved rater per 1.000 barn og unge mellom 0 og 19 år som er i institusjon i løpet av året, og særlig målt ved antall oppholdsdager i institusjon i løpet av året. Det har også skjedd en økning i bruk av fosterhjem, særlig når det gjelder forsterkede fosterhjem. Fra 2004 har andelen barn og unge som har vært i forsterket fosterhjem i løpet av året jevnt nærmet seg andelen i andre fosterhjem (slektsfosterhjem uten forsterkinger og fosterhjem utenfor slekt). Spørsmålet er om dette er en villet fordeling mellom ulike typer fosterhjem, eller om det primært er en konsekvens av føringen om dreining bort fra institusjon.

Andre indikatorer nyanserer bildet

Analysene viste samtidig kanskje overraskende høy grad av stabilitet over tid når det gjaldt bruk av institusjoner. For det første har *andelen* i institusjon holdt seg konstant på rundt 20 prosent av de som mottar omsorgstiltak i løpet av året, helt fra år 2000. I følge de nyeste tallene fra StatRes var denne

andelen på 23 prosent per 31.12.2010⁴⁸. For det andre har *antallet* i institusjon i løpet av året også holdt seg svært konstant gjennom hele 2000-tallet, og svingt rundt 2.000. Det kan derfor synes viktig å planlegge kapasiteten i institusjonstilbudet ut fra denne indikatoren, da antallet på en gitt dato ikke gir et tilstrekkelig grunnlag.

Høy stabilitet i aldersfordelingen over tid

I kapittel 7 viste vi at også at *alderen* på barna og ungdommene som har vært i institusjon i løpet av året har holdt seg veldig konstant under hele 2000-tallet. Andelen 0–12-åringer varierte mellom 12–14 prosent fram til 2009, andelen 13–17-åringer varierte mellom 60 og 63 prosent og andelen 18-åringer og eldre varierte mellom 23 og 25 prosent. I løpet av 2010 hadde det skjedd en nedgang i andelen 0–12-åringer, til ni prosent, og en økning til 64 prosent blant 13–17-åringene og til 27 prosent blant de som var 18 år og eldre⁴⁹. I forhold til en uttalt målsetting fra Bufdir om at barn mellom 0 og 12 år helst ikke skal plasseres på institusjon, blir det interessant å følge denne utviklingen videre.

Nedbygging av institusjonstilbudet?

Det finnes bare tilgjengelige tall fra StatRes for årene 2007–2009, og disse viser en *økning* i antall godkjente plasser fra 2007 til 2008 og en liten *nedgang* fra 2008 til 2009. Økningen skjedde i statlige plasser, mens nedgangen skjedde i kommersielle, og i enda litt større grad ideelle plasser. I 2009 var det til sammen 1.724 godkjente og kvalitetssikrede plasser i statlige og private institusjoner, hvorav 740 var statlige.

Per 15.3.2011 var det 1.029 godkjente og kvalitetssikrede plasser i private og kommunale institusjoner (sistnevnte utenom Oslo). Det fantes imidlertid få kommunale institusjoner. I tillegg kom godkjente plasser i de statlige institusjonene. Det har skjedd en god del endringer særlig i det private institusjonslandskapet i løpet av 2011⁵⁰, og for oss har det faktisk vært vanskelig å finne ut i hvor stor grad det har skjedd en ytterligere nedbygging

⁴⁸ Se http://www.ssb.no/vis/bave_statres/art-2011-09-13-01.html.

⁴⁹ Tallene fra Oslo er tatt ut.

⁵⁰ Opplysninger fra Bufdir.

av institusjonstilbudet etter 2009 eller om det heller er snakk om en omstrukturering.

Når det gjelder *antall* institusjoner, viser tallene fra StatRes en økning fra 146 i 2007 til 160 i 2008. I følge Bufdir var det 174 barnevern-institusjoner i desember 2009⁵¹. Imidlertid er det sannsynligvis bedre å bygge på tall om godkjente plasser ettersom institusjoner kan endre både størrelse og sammensetning over tid.

Økt andel med atferdsvansker og rusmisbruk som tiltaksgrunnlag

Av kapittel 4 framgår det at det har vært en økning i andelen med atferdsvansker og rusproblemer på institusjon for årene 2004 til 2009. Økningen i andelen med atferdsvansker som tiltaksgrunnlag var på 27 prosent fra 2004–2009, mens økningen i andelen med rusproblemer var på nesten 150 prosent i samme periode. I løpet av 2009 innebar dette at vel to tredjedeler av dem med egen atferd som tiltaksgrunnlag var i institusjon. Det samme gjaldt nærmere 90 prosent av dem som hadde rusmisbruk som tiltaksgrunnlag.

I kapittel 1 ble det henvist til Befringutvalgets innstilling, der blant annet muligheten for redusert bruk av institusjon for disse gruppene på grunn av utviklingen i andre tiltak diskuteres (NOU 2000:12, s. 149). Det er rimelig å forvente at MST eller PMTO bidrar til at barn og unge ikke trenger institusjonsopphold. Men skal man dømme etter utviklingen som er vist her, har ikke disse evidensbaserte tiltakene vært tilstrekkelige så langt. Det er heller *ikke* rimelig å forvente. Det vil være ungdom som kommer på institusjon fordi MST ikke fungerer etter hensikten, og det vil jo også være slik at ikke all ungdom med atferdsvansker kan profitere på dette tiltaket (Fuglsang, Egelund & Lausten, 2011).

I løpet av 2009 var i alt 2.051 barn og unge i barneverninstitusjon⁵². Følgelig utgjorde de med atferdsvansker og rusmisbruk maksimum 54 prosent av totalen, mindre i den grad noen av dem var plassert med begge tiltaksgrunnlag. I 2004 utgjorde disse to gruppene maksimum 39 prosent. Dette innebærer en økning på 15 prosent. I forhold til belastningen på

⁵¹ Se <http://www.bufetat.no/barnevern/institusjoner>, publisert 7. desember 2009.

⁵² Oslo og omsorgssentre for enslige, mindreårige asylsøkere under 15 år ikke medregnet.

institusjonene kan dette anses som en bekymringsfull utvikling. I forhold til arbeidet som pågår med å differensiere institusjonstilbudet, er det viktig å dimensjonere kapasiteten til å arbeide med disse målgruppene – først gjennom gode nok kartlegginger, og dernest gjennom tilstrekkelig fleksible tilbud. I forhold til en kanskje nødvendig, ulik innretting av institusjons- og fosterhjemstilbudet er det muligens en realistisk utvikling.

Behov for mer kunnskap også om de som ikke har atferdsvansker eller rusproblemer som tiltaksgrunnlag

En viktig konklusjon i innstillingen om kvalitet i barnevernsinstitusjoner (Bufdir, 2010) var behovet for mer målrettet og enhetlig kartlegging av barn og unge som søkes institusjonsplassert. Resultatene fra et første forsøk på en kartlegging av barn og unge som var i institusjon på en gitt dato i mars 2011, er tatt inn i kapittel 7 i denne rapporten. Etter dette skal det ha skjedd ytterligere kartlegginger i regi av Bufdir⁵³, uten at resultatene fra disse er kjent for oss. De institusjonslederne som besvarte spørreskjemaet, anga også at barna og ungdommene ikke var godt nok kartlagt på en rekke områder når de kom til institusjonen, selv om det også var variasjon når det gjaldt hvor godt kartlagt de var. Men andelene var bekymringsfullt lave i forhold til områder som psykisk helse, spesielt fordi man vet at andelen med psykiske helseproblemer blant barn og unge under omsorg er ganske høy (se Backe-Hansen, Egelund & Havik, 2010; Egelund & Lausten, 2009)⁵⁴. Bedre kartlegging kan derfor godt få konsekvenser for tenkningen om hvordan institusjonstilbudet bør differensieres.

Bedre kartlegging og kunnskap om barn og unge som plasseres på institusjon med andre tiltaksgrunnlag enn atferdsproblemer og rusproblemer, kan kanskje også bidra til å gi sistnevnte grupper større oppmerksomhet og gi bedre kunnskap om hvordan differensiering av institusjonstilbudet bør skje.

⁵³ Opplysninger fra Bufdir.

⁵⁴ Jfr. også det pågående kartleggingsprosjektet i samarbeid mellom NTNU og Barnevernets Utviklingscenter i Midt-Norge.

Færre regionale variasjoner nå enn før?

En konklusjon på analysene av regionale variasjoner, er at noe av det samme som kjennetegnet det som ble regionene før reformen trådte i kraft, har vedvart også etterpå. For eksempel brukte både region *Øst* og *Vest* institusjon mer enn de andre regionene i forkant, og gjør det fortsatt. De lå på øverst og nest øverst når det gjaldt antall godkjente og kvalitetssikrede plasser i 2009, men region *Øst* hadde omtrent dobbelt så mange plasser som region *Vest*. Samtidig har det skjedd noe mer reduksjon i oppholdsdager i region *Vest*, og de fagteamansatte fra denne regionen som besvarte spørreskjemaet, var også langt mer fornøyd med institusjonstilbudet i sin region enn det som var tilfellet med de fagteamansatte fra region *Øst*.

Den mest markerte endringen har skjedd i region *Nord*, hvor antallet oppholdsdager i institusjon nesten har blitt halvert, og regionen har gått fra å ligge på topp i 2004 til nå å ha færrest institusjonsplasseringer målt etter rater i institusjon per 1.000 barn mellom 0 og 19 år. Generelt er imidlertid forskjellen mellom regionene i forhold til denne indikatoren mindre nå enn i 2004, og særlig ser det ut til å ha skjedd en tilnærming fra 2009 til 2010. Region *Nord* hadde også færrest godkjente og kvalitetssikrede institusjonsplasser i 2009.

Region *Sør* har på sin side en relativt høy andel unge i institusjon med rusproblemer og atferdsproblemer som tiltaksgrunnlag, og fagteamansatte derfra sa seg samtidig mindre enige i sentrale føringer om å redusere bruken av kommersielle institusjoner enn de fra de andre regionene.

Region *Midt-Norge* var på sin side den regionen som viste størst variasjon over tid i forhold til de indikatorene som ble brukt, også når data fra Trondheim kommune før 2008 ble tatt med. Sammenliknet med de tre største regionene hadde Midt-Norge relativt få plasseringer på grunn av rus og atferdsproblemer, og regionen lå også relativt lavt når det gjaldt oppholdsdager og antall godkjente plasser.

Ustabilitet særlig for unge i omsorgstiltak

Forholdet mellom antall barn og unge som er i institusjon i løpet av året og antall opphold i institusjon i løpet av året, er en indikator på bevegelsene i systemet. I løpet av 2010 var antallet institusjonsopphold 1,7 ganger så høyt som antall barn og unge som ble institusjonsplassert, hvilket innebærer at

hvert barn eller hver ungdom i gjennomsnitt opplevde 1,7 plassering i løpet av det året. Dette gjennomsnittstallet skjuler med all sannsynlighet at et antall barn og unge har hatt en enkelt plassering, mens andre har hatt både to og flere, uten at disse dataene gjør det mulig å finne ut hvordan antallet flyttinger fordeler seg.

Barn og unge flytter til institusjon fra hjemmet, men også fra andre institusjoner, beredskapshjem og fosterhjem. Følgelig er det viktig å se det statlige tiltakssystemet som en helhet, og nødvendig å ha oversikt over flyttemønstrene til de barna og ungdommene som er på institusjon til enhver tid. Målet må være å redusere ustabiliteten i systemet og spare barn og unge for ekstra flyttinger. Det er ikke tilstrekkelig å ha et mål om kontinuitet og stabilitet på systemnivå. Med henvisning til § 4-1 i lov om barneverntjenester, om barnets beste, er det nødvendig å tilstrebe stabilitet og kontinuitet på individnivå.

10.2.3 HAR INNFORINGEN AV GODKJENNINGSORDNINGEN OG FELLES KVALITETSKRAV FØRT TIL BEDRET KVALITET OG ET MER LIKEVERDIG INSTITUSJONSTILBUD?

Omfattende og viktig arbeid med å utvikle nødvendige rutiner og retningslinjer

I kapittel 6 ble resultatene av dokumentanalysen hva angår kvaliteten på institusjonstilbudet presentert, og det kommer tydelig fram at det statlige barnevernet hele veien har vært opptatt av å forbedre innholdet i institusjonstilbudet. Det omfattende og etter vårt syn viktige og nødvendige arbeidet med å få til et likeverdig og differensiert institusjonstilbud, bedre brukermedvirkning, bedre ivaretagelse av barn og unges rettigheter og et mer systematisk tilsyn, ble skissert i detalj.

Vi kan ikke se annet enn at godkjenningsordningen og felles kvalitetskrav har ført til et mer *likeverdig* institusjonstilbud, særlig over tid og etter hvert som bruken av de ulike retningslinjene har fått satt seg i Bufdir.

Synet på kvaliteten på dagens institusjonstilbud varierer

Det er litt vanskeligere å vurdere om godkjenningsordningen og felles kvalitetskrav har ført til bedret *kvalitet* på institusjonstilbudet, i hvert fall hvis man skal ta utgangspunkt i synspunktene til de fagteamansatte og institusjonslederne som deltok i surveystudien, har på situasjonen i dag. Det gikk

ikke an å spørre om de fagteamansattes syn på utviklingen over tid. For det første er det vanskelig å huske tilbake, dessuten vil det variere hvor lenge den enkelte fagteamansatte har vært ansatt. Videre har institusjonstilbudet endret seg over tid.

Som det ble presisert både i metodekapitlet og i presentasjonen av resultatene fra surveystudien, tilsier svarprosentene en viss forsiktighet i fortolkningene, selv om en svarprosent på mellom 60 og 70 må regnes som høy sammenliknet med det som nå er vanlig å oppnå i spørreundersøkelser. En høyere svarprosent kunne for eksempel gitt noe andre tall. Samtidig er det ikke urimelig at ulike målgrupper eller innsatsområder vil innebære ulike utfordringer for institusjonene, og at institusjonene i ulik grad vil mestre disse utfordringene. Etter vårt syn er disse resultatene derfor uansett nyttige for den videre utviklingen av kvaliteten på tilbudet.

10.2.4 HAR BARN MED PLASSERINGSTILTAK I BARNEVERNET ET LIKE GODT TILGJENGELIG OG FAGLIG TILBUD I ALLE REGIONER?

Svaret på dette spørsmålet må bli nei. Det er forskjeller mellom regionene når det gjelder utviklingen i bruk av institusjoner, og det er fortsatt vanskelig å vurdere om dette skyldes en realistisk forståelse av ulike kapasitetsbehov i regionene som i større grad er møtt nå enn før, eller andre forhold.

Det var videre stor enighet mellom de fagteamansatte som besvarte spørreskjemaet, om at det mangler institusjonstilbud til en rekke, nærmere definerte målgrupper. Samtidig var det også regionale variasjoner når det gjaldt hva slags tilbud som manglet. Videre var det enighet om at det mangler beredskapshjem, særlig til ungdom, som også har betydning for om institusjonstilbudet vurderes som dekkende nok. Det samme er tilfellet når det gjelder fosterhjem som mulig alternativ til institusjon, som igjen forutsetter en bedre utbygd fosterhjemstjeneste enn i dag. Vi minner om at Bufdir i mai 2011 anslo behovet for nye fosterhjem til å være 1.000 i året.

I kapittel 7 kom det fram at nærmere en tredjedel av de som har vært i institusjon i løpet av året de siste fire årene, har hatt annen landbakgrunn. Her er ikke Oslo tatt med. Etter vår vurdering tilsier disse tallene et langt mer omfattende fokus på kultursensitivt arbeid i institusjonene enn det som framgår av dokumentene så vel som resultatene av surveystudiene. Et slikt arbeid bør baseres på en nærmere gjennomgang av det som må antas å være

variasjoner mellom og innen regionene når det gjelder omfanget av plasseringer av barn og unge med annen landbakgrunn.

Det er videre vanskelig å vite hvor omfattende andelen som har krav på tiltak etter flere lover, er. I casestudien så vi ett eksempel på en slik sak. Her trengs det en nærmere kartlegging.

10.2.5 DIFFERENSIERING AV INSTITUSJONSTILBUDET

Som vist i dokumentanalysen, var differensiering av institusjonstilbudet en annen sentral målsetting ved forvaltningsreformen, og inngår i målsettingene nedfelt i strategidokumentet som ble utformet i kjølvannet av reformen ble innført. Slik vi ser det, tyder dokumentene også på en økende, systematisert tilnærming i arbeidet mot et mer differensiert institusjonslandskap.

- Det er imidlertid flere måter å differensiere institusjonstilbudet på, for eksempel ut fra alder, kjønn, målgruppe, plasseringshjemmel og antatt varighet på plasseringen. Ut fra svarene til institusjonslederne som deltok i surveyen, viste det seg imidlertid vanskelig å finne ut i hvor stor grad og på hvilke måter institusjonene differensierer sin virksomhet.
- Institusjonslederne oppga en viss form for *aldersdifferensiering*, i den forstand at en knapp femtedel bare tok i mot barn i alderen 0–12 år og litt færre tok i mot unge voksne i alderen 19–22 år. Samtidig oppga 95 prosent at de tok imot ungdom i alderen 13–17 år. Her var det noen variasjoner ut fra eierform, i det de private institusjonene tok i mot flere av de eldste og de yngste enn de statlige.
- Videre framgikk en meget begrenset *kjønnsdifferensiering* av listen over institusjoner, i det en enkelt institusjon var en ren jenteinstitusjon og en annen var en ren gutteinstitusjon. Vi vet imidlertid ikke om lederne for disse to institusjonene besvarte surveyen.
- Det var også en god del variasjon når det gjaldt hvor *langvarige* plasseringene skulle være. Vel fire av ti institusjonsledere svarte at det ikke var noen begrensninger, mens resten fordelte seg på 0–6 uker og seks uker til tre måneder (bare statlige institusjoner), tre måneder til et halvt år (flest statlige) og et halvt år eller lenger (flest ideelle institusjoner). Med andre ord kan det se ut som om statlige institusjoner i større grad enn de private tilbyr opphold av kortere varighet. Samtidig

forekom det noe hyppigere i de statlige institusjonene at oppholdene hadde vart lenger enn planlagt i løpet av det siste året.

- Etter at forvaltningsreformen trådte i kraft, er det bygget opp fem statlige MultifunC-institusjoner med en tilhørende tiltakskjede som har *barn og unge med alvorlige atferdsvansker* som målgruppe. Nå i 2011 er to institusjoner innrettet spesielt mot *unge med rusproblemer*, startet opp i henholdsvis region Øst og Vest.
- Sannsynligvis går det an å differensiere tilbudet etter *antall godkjente og kvalitetssikrede plasser*. De institusjonslederne som besvarte spørreskjemaet, kom også fra institusjoner der både antallet plasser og antallet avdelinger varierte, og det også varierte i hvor stor grad det var geografisk avstand mellom avdelingene ved samme institusjon. Bufdir som godkjenningsmyndighet vil ha oversikt over dette. Imidlertid kan det oppstå vanskeligheter her som er knyttet til særlig hvordan kommersielle aktører definerer virksomheten, som vi også problematiserte i kapittel 3.
- Det framstår imidlertid som vanskelig å generelt kategorisere differensieringen av institusjonstilbudet ut fra *hvilke målgrupper institusjonene selv oppgir at de tar i mot*. For eksempel oppga knapt en fjerdedel av institusjonslederne fra statlige institusjoner som svarte på spørreskjemaet, at de tar i mot barn og unge til utredning. Samtidig oppga vel en fjerdedel at de hadde plasser for ungdom med rusproblematikk, vel fire av ti at de hadde akutt plasser, halvparten at de hadde plasser til barn og unge med psykiske lidelser, vel halvparten at de hadde plasser til barn og unge med ren omsorgsproblematikk og nesten fire femtedeler at de hadde plasser til barn og unge med sammensatte problemer. Dermed var det også svært mange institusjoner som tok i mot barn og unge med forskjelligartet problematikk.
- Det går heller *ikke* an å kategorisere differensieringen i institusjonstilbudet ut fra hvilke *plasseringshjemler* som benyttes, selv om hjemlene i seg selv bygger på plassering ut fra henholdsvis omsorgssituasjonen og barnets eller ungdommens egen atferd, og om plasseringen skjer som et hjelpetiltak eller et omsorgstiltak.

Dette skyldes dels at valg av hjemmel har sammenheng med en rekke andre faktorer enn klare kjennetegn ved barnet eller ungdommen. Fylkesnemnda kan for eksempel godta et forslag om § 4-12, men ikke

ett om § 4-24, selv om barnet eller ungdommen i og for seg også viser atferdsvansker. Kommunen kan prøve å få til samtykke fra foreldre eller ungdom, noe som igjen kan maskere en rekke ulike tiltaksgrunnlag. Akutt plasseringer skjer også etter andre hjemler enn akutt-hjemlene. Og sist, men ikke minst, kan grunnlaget for tiltak variere over tid for samme barn eller ungdom, noe vi også så i caseanalysen. Dels skyldes det at institusjonene selv oppgir at de tar i mot barn og unge på grunnlag av en rekke ulike hjemler, noe som både kan være en konsekvens av denne situasjonen, og av institusjonenes behov for å kunne være fleksible i forhold til oppdrag.

For eksempel oppga ni av ti ledere for kommersielle institusjoner at de tok i mot barn og unge med hjemmel i bvl. § 4-4, 5. ledd, samtidig som samtlige tok i mot plasseringer med hjemmel i § 4-12, tre fjerdedeler tok i mot plasseringer med hjemmel i § 4-24 og 4-26, og to tredjedeler tok i mot akutt plasseringer.

I Bufdirs rapport om kvalitet i barneverninstitusjoner (2010) er en sentral anbefaling å differensiere tilbudet slik at det blir en tydeligere inndeling av institusjoner med ulik målsetting og ulik funksjon. I Ernst og Youngs markedsanalyse (2008), som omhandler private institusjoner, fremhever forfatterne at målgruppeavgrensning kan fremme kvaliteten på tjenester som anskaffes og leveres. Mange institusjoner er godkjent for målgrupper som hører under ulike bestemmelser i barnevernloven. Dersom man innretter anskaffelsene mer mot spesifikke grupper vil det øke etatens mulighet til å sikre at kontrakt blir inngått med de leverandørene (institusjonene) som kan sikre den beste kvaliteten i forhold til den definerte målgruppen.

Det er mange måter å differensiere mulige målgrupper for institusjonene på, og uansett hvilken måte man velger, vil noen falle utenfor. Hvis man for eksempel differensierer for sterkt ut fra kjennetegn ved barnas og ungdommenes problemer, risikerer man at barn og unge med sammensatte problemer faller ut. Dette er på sin side et problemområde der nesten samtlige fagteamansatte som besvarte surveyen, oppga at det mangler plasser. Det virker på den andre siden fornuftig å ha egne institusjoner for de med alvorlige atferdsvansker og rusproblemer, som det foreslås i innstillingen om kvalitet i barnevernsinstitusjoner, for å skjerme andre barn og unge mot den smitteeffekten man ellers finner.

Ut fra andelen barn og unge med atferds- og rusproblemer som er på institusjonene per i dag – uten at Statistisk sentralbyrå graderer atferds- vansker – kan det imidlertid se ut som om man da må omstrukturere tilbudet slik at langt flere institusjoner enn i dag spesialiserer seg på disse gruppene. Når rundt halvparten av de som var i institusjon i løpet av 2009 hadde atferdsproblemer og rusproblemer som tiltaksgrunnlag, og denne gruppen hadde vist en 15 prosents økning fra 2004, er sannsynligvis ikke fem MultifunC-institusjoner og to rusinstitusjoner tilstrekkelig.

Spørsmålet blir da hva slags konsekvenser dette i så fall får for tilbudet til de andre målgruppene for institusjonsbehandling, og om det vil være tilstrekkelig med ressurser til å utvikle og opprettholde gode tilbud til samtlige målgrupper. Det blir også viktig å videreutvikle *fleksible* løsninger, for eksempel i form av tobasesystemer med fosterhjem tilknyttet institusjonene. Avslutningsvis blir det viktig å arbeide videre med avklaringen av hvilke barn og unge institusjon er et godt tilbud for, og diskutere enda nærmere om og på hvilke måter fosterhjemstilbudet skal differensieres ut fra at det allerede nå skjer en differensiering i praksis.

10.3 Økonomisk utvikling knyttet til institusjonstilbud

På dette området ønsket departementet at forskjeller og likheter mellom tilbudet i henholdsvis offentlige og private institusjoner bør beskrives og analyseres. Videre skulle det foretas en vurdering av hva konkurranseutsetting ved kjøp av private institusjonsplasser innebærer. Det kan synes som om Bufetat i større grad kunne utnyttet kapasiteten i egne institusjoner fremfor å kjøpe plasser i private barnevernsinstitusjoner. En slik hypotese skulle testes, og konklusjonene analyseres. Videre skulle det vurderes hva som fremmer og hemmer Bufetats egen institusjonskapasitet. Det ble formulert fire overordnede problemstillinger i oppdragsbeskrivelsen:

- a) I hvilken grad utnyttes kapasiteten i de statlige institusjonene?
- b) Vektlegges økonomiske aspekter ved valg av tiltak og eventuelt hvordan?
- c) Hvilke faktorer betinger valg av offentlig versus privat tilbud?
- d) Finner man forskjeller mellom offentlige og private tilbud mht. pris og kvalitet?

10.3.1 KAPASITETSUTNYTTELSEN I DE STATLIGE INSTITUSJONENE – KAN DEN BLI BEDRE?

Blant de institusjonslederne som besvarte spørreskjemaet, var 46 fra statlige institusjoner. Disse oppga en beleggsprosent som varierte fra 63 til mer enn 100 prosent på det tidspunktet undersøkelsen ble gjennomført, 29 av 45 oppga 91 prosent og høyere. I løpet av året 2011 (til april/mai) varierte den gjennomsnittlige beleggsprosenten i følge dem fra 60 til mer enn 100 prosent, og halvparten oppga 91 prosent og høyere. Det er vanskelig å konkludere ut fra disse tallene at det skjer en vesentlig underutnyttelse av kapasiteten av de statlige institusjonene, men her forutsetter vi at Bufdirs interne statistikk vil gi vesentlig bedre informasjon.

En hypotese om utilstrekkelig utnyttelse av kapasiteten i de statlige institusjonene, ser følgelig ikke ut til å kunne bli bekreftet på grunnlag av opplysninger vi har hatt tilgjengelig om beleggsprosjenter.

Skal kapasiteten utnyttes bedre, må det være ledige plasser tilgjengelige med en kvalitet kommunene oppfatter som god nok når plassen trengs – det være seg akutt eller på litt lengre sikt. Surveyen til institusjonslederne indikerer at noen barn og unge kunne bli feilpassert fordi de selv hadde flere problemer enn de andre på institusjonen, eller fordi de andre var mer problembelastet. Videre hadde institusjonslederne i løpet av det siste året, uavhengig av eierform, relativt ofte opplevd at opphold varte lengre enn planlagt. Følgelig er det indikasjoner på at matchen mellom behov og tilbud ikke alltid er like god. På den andre siden er det neppe mulig å styre inntaket av barn og unge i institusjonene ut fra hva som til enhver tid finnes av tilbud. Følgelig kan det godt tenkes at Bufdirs institusjonskapasitet kunne vært bedre utnyttet, hvis det hadde vært mulig å forhindre små eller store, utilsiktede virkninger av at barn og unge som plasseres er svært heterogene og med ulike livssituasjoner.

10.3.2 ØKONOMIENS BETYDNING FOR VALG AV TILTAK

Denne problemstillingen kan besvares på litt ulike måter avhengig av hvilken datakilde som benyttes. *Dokumentanalysen* viser at økonomien har stor betydning for valg av institusjon som tiltak, og har fått økende betydning de siste årene. *Surveystudien* blant de fagteamansatte indikerer at de som besvarte spørreskjemaet, opplever at økonomiske rammebetingelser til dels

påvirker dem sterkt. *Casestudien* indikerer på sin side at selv om det generelt foreligger et krav om å ta hensyn til eksisterende budsjetttrammer, kan man godt få gjennom tiltak i enkeltsaker som styres av faglige behov.

10.3.3 VALG AV OFFENTLIG VERSUS PRIVAT TILBUD

I følge instruksen til fagteamene, skal statlige institusjonstilbud prioriteres hvis det er plass. Deretter kommer bruk av plasser i private institusjoner som Bufdir har inngått avtale med. *Casestudien* indikerer at denne prosedyren stort sett følges, men data er ikke generaliserbare på dette punktet.

10.3.4 FORSKJELLER MELLOM OFFENTLIGE OG PRIVATE TILBUD MHT. PRIS OG KVALITET

Ut fra tilgjengelige data på StatRes, er det forskjeller mellom offentlige tilbud mht. pris på den måten at både ideelle og kommersielle institusjoner har hatt lavere oppholdsutgifter per dag enn de statlige. Denne forskjellen har vært til stede helt siden 2004. Disse tallene er imidlertid gjennomsnittstall, og sier ingenting om variasjonene innen gruppene med ulike eierform.

Det pågår for tiden et utredningsarbeid der blant annet Statistisk sentralbyrå deltar, som ser nærmere på måten kostnadene per oppholdsdag beregnes avhengig av eierform. Resultatene fra dette arbeidet forelå ikke da evalueringen ble avsluttet. Det kan tenkes at resultatene vil endre det innbyrdes forholdet mellom institusjonene så vel som måten variasjonene mellom de ulike tilbudene ytrer seg.

Ut fra svarene til de fagteamansatte som besvarte spørreskjemaet, kan det virke som om det er relativt små forskjeller mellom offentlige og private institusjoner når det gjelder kvalitet. Ut fra institusjonsledernes svar er det imidlertid noen forskjeller ut fra eierform, kanskje særlig knyttet til at de private institusjonene og ikke de statlige, har tilbud til unge voksne i alderen 19–22 år. Dette stemmer for øvrig godt overens med resultatene fra den omfattende ettervernsundersøkelsen som ble gjennomført i 2007 (Bakketeig & Backe-Hansen, 2008).

10.3.5 ØKT BYRÅKRATISERING?

Byråkratisering kan assosieres med en sentralisert beslutningsstruktur. Når det gjelder kjøp av private institusjonsplasser, ble det sentralisert fra

regionene til Bufdir sentralt i 2008. Imidlertid indikerte ikke svarene fra fagteamansatte eller institusjonsledere at dette var et veldig stort problem.

Som det må være, skjer fordelingen av budsjettmidler ovenfra og ned i Bufdir. Direktoratet gis en årlig tildeling, og rammene for bruken midlene skal brukes på, framgår av føringene i Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets tildelingsbrev til direktoratet. Deretter fordeles i hovedsak midlene mellom regionene på grunnlag av en kriteriemodell, og føringene til regionene framgår av direktoratets disponeringsbrev. I den grad vi har rett i vår konklusjon om at økonomiske føringar har fått større betydning over tid, vil dette oppleves som et økende press om å holde budsjettet på region- og fagteamnivå, selv om dette skulle medføre innskrenkninger eller nedlegging av tiltak. Dette innebærer imidlertid ikke i seg selv økt byråkratisering, med mindre det samtidig innføres økte kontrollrutiner. Det vet ikke vi om har skjedd.

Et inntak til diskusjonen om en mulig økt byråkratisering, kan imidlertid være om konsekvensene av den økonomiske situasjonen og fokuset på budsjettkontroll har ført til mindre handlefrihet for fagteamene. Som situasjonen nå er, må en god del avgjørelser godkjennes av regiondirektøren. Vi kjenner ikke til om dette var annerledes tidligere. Men uansett kan samarbeidspartnere få en opplevelse av at systemet i Bufdir er byråkratisk hvis de ofte møter fagteamansatte som ikke kan ta beslutninger om en sak før saken er forelagt regionsdirektøren, og dette så fører til at det tar flere uker å få svar på spørsmålet. Et slikt eksempel er muligheten til å rekruttere fosterhjem med forsterkninger i form av frikjøp fra arbeid. Dette må godkjennes på forhånd, og kan altså ta tid som de som sitter midt i arbeidet med saken, kan oppfatte som unødig lang og forsinkende for framdriften. Det var et generelt inntrykk fra casestudien at prosedyrehensyn kunne være mer problematiske å forholde seg til enn økonomiske begrensninger i enkeltsaker.

10.4 Samhandling knyttet til barn og unge i institusjoner

Departementet påpekte her at det er behov for mer kunnskap om samvirket mellom institusjonene og de ulike aktørene i stat og kommune. Her skulle man bidra til kunnskap om reformen har ført til mer makt, byråkratisering, dobbeltarbeid og administrasjon. Det var også ønskelig å få vurdert om, og

eventuelt hvordan, reformen har ført til lengre og mer kompliserte beslutningsprosesser, samt om disse er hensiktsmessige eller ikke for å ivareta de oppgaver som skal løses. Et viktig element i dette er å ivareta barn og unges rettsikkerhet. Det skulle også inngå i evalueringen om reformen har ført til større eller mindre grad av brukermedvirkning. Det ble formulert fire overordnede problemstillinger:

- a) Hvordan foregår dialogen og hva vektlegges ved valg av barnets plasseringssted?
- b) Hvordan samarbeider barnevernet og andre sektorer, for eksempel psykisk helsevern, innenfor rammen av institusjonsplassering?
- c) Hvordan samarbeider de ulike aktørene om ettervern for ungdom som bor på institusjon?
- d) Hvordan brukes fylkesmennenes tilsynsrapporter for å videreutvikle institusjonstilbudet?

Svaret på den fjerde av disse problemstillingene ble presentert i forrige del, ettersom fylkesmannens tilsynsarbeid etter vårt syn har meget nær sammenheng med kvaliteten på institusjonstilbudet. Samarbeid om ettervern er lite belyst i evalueringen, bortsett fra noen eksempler fra casestudien. Videre viser studien blant de fagteamansatte at det etter deres oppfatning mangler gode ettervernplasser i institusjonene. Spørsmålet om samarbeid belyses imidlertid i stor bredde i Bakketeig og Backe-Hansens (2008) rapport om ettervernet i norsk barnevern.

10.4.1 FORHANDLINGER OM INSTITUSJONSPlassERING

Rammen rundt forhandlingene om institusjonsplassering, er at en kommune søker fagteamet om institusjonsplass etter at de selv enten lurer på eller har tatt stilling til at institusjon er det riktige alternativet. I forhandlingene er fagteamene bundet av sin instruks, som gir føringer om prioritering av andre tiltak før institusjon og om prioriteringsrekkefølgen når det gjelder valg av aktuell plass.

Innenfor disse rammene viste casestudien at det er rom for forhandlinger. De fagteamansatte kunne være uenige eller enige med kommunen i at institusjon var riktig tiltak, og i større eller mindre grad prøve å overbevise

kommunen om at fagteamets forslag var bedre. Det forekom også eksempler på at fagteamet vurderte at institusjon var best, mens kommunen foreslo fosterhjem. Innenfor rammene skal også forhandlingene føre til enighet på den ene eller den andre måten, og her viste casestudien at både fagteamansatte og kommuner sto på for å finne en løsning.

Det varierte også i hvor stor grad de fagteamansatte kjente saken, enten før kommunen bestemte seg for hva slags tiltak de ønsket eller i arbeidet med å finne det riktige tiltaket. Fagteamet har ikke kommunens undersøkelsesplikt, og har derfor ikke tilgang på annen informasjon enn den de får av kommunen. Unntaket er hvis fagteamansatte bistår kommunen med deler av utredningen, eller er med på møter med samarbeidspartnere, og derigjennom får førstehåndskjennskap i hvert fall til deler av saken. Strukturelt har derfor fagteamansatte mindre å si enn kommunene – det er kommunene som kjenner saken, og som skal bestemme hvilket tiltak det søkes om. Dette er også en årsak til at betydningen av fagteamenes samarbeid med kommunene understrekes, også med sikte på at kommunene skal prioritere andre tiltak enn institusjon.

Samtidig er det fagteamene som skal foreslå hvilken institusjonsplass som eventuelt tilbys. Dermed er det en tvetydighet i beslutningssystemet som i seg selv kan gi samarbeidsproblemer. Et par av casene i denne evalueringen viste også hvordan en slik fordeling av beslutningsmyndighet også kan føre til at strukturelle problemer individualiseres, i den forstand at man kritiserer de «umulige» personene i fagteam eller kommuner i stedet for se på konsekvensene av systemet.

10.4.2 SAMARBEID MED ANDRE INSTANSER OM INSTITUSJONSPLOSSERINGER

En bredspektret undersøkelse av kommunenes samarbeid med instanser utenfor barnevernet, inngår ikke i denne evalueringen. Fagteamansatte og institusjonsledere ble imidlertid spurt om de ønsket mer samarbeid med en rekke instanser både i og utenfor barnevernet. Både fra institusjonenes og fagteamenes side kom det fram at samarbeidet med Psykisk helsevern for barn og unge (BUP) er det mest problematiske. Casestudien viste at det var samarbeid med BUP i flere av sakene, men da primært med hjelp til diagnostisering.

For øvrig indikerer resultatene fra surveystudiene at både fagteamansatte og institusjonsledere var mest opptatt av samarbeid innen ulike deler av egen etat. Dessuten var det høy grad av enighet på tvers av informantgrupper når det gjaldt hvordan foretrukne samarbeidspartnere var rangert.

10.5 Svar på evalueringens overordnede problemstilling

- På grunnlag av denne evalueringen må konklusjonen bli at det *ikke* er et tilstrekkelig differensiert institusjonstilbud i alle regioner.

Det må påpekes at spørsmålet om riktig nivå på en differensiering og riktige kriterier å differensiere etter, er gjenstand for en pågående diskusjon i Bufdir i forbindelse med kvalitetsutviklingsprogrammet «19-5-1», der det skal konkluderes endelig i løpet av 2011 blant annet etter en serie dialogkonferanser med kommunene og ellers diskusjoner innen Bufetat.

- På grunnlag av denne evalueringen må konklusjonen bli at det er *vanskelig å konkludere* når det gjelder institusjonstilbudets faglige kvalitet. Resultatene avhang av hvilke måter kvalitet ble operasjonalisert på, og fagteamansatte og institusjonsledere ga ulike svar som dels er vanskelige å forklare.

Som påpekt over, er det vår vurdering at rammene for kvaliteten på institusjonstilbudet som er utviklet etter at reformen trådte i kraft, har ført til et mer likeverdig tilbud i alle regioner samt bedre verktøy å vurdere den enkelte institusjonens kvalitet etter. Dette må sies å være en direkte konsekvens av reformen. Samtidig har ikke departementet presisert hva man mener med høy versus for eksempel god faglig kvalitet, og det har skjedd en utvikling i forståelsen av hvordan kvalitet bør forstås mens evalueringen har pågått. Særlig i tilbakemeldinger som gis fra ungdom i institusjon, ser det også ut som om sentrale utviklingsområder framover vil dreie seg om å få til trygge og sikre tilbud for alle som er i institusjon, samt videreutvikling av måten involvering av barn og unge i institusjon skjer på.

Vi vil for det første påpeke at som dokumentanalysen viste, har forvaltningsreformen stått overfor mange av de samme utfordringene som i sin tid også gjaldt det fylkeskommunale barnevernet. I tilknytning til dette vil vi

påpeke at det er relativt få år siden reformen trådte i kraft, og at store omstillinger av denne typen må ta lang tid. Samtidig viser dokumentanalysen at reformen var underfinansiert i starten fordi transaksjonskostnadene ikke var tilstrekkelig budsjettert. Spørsmålet er derfor om det hadde vært rimelig å forvente klarere svar på evalueringens hovedproblemstilling, eller om det må anses tilstrekkelig med den utviklingen som tross alt har skjedd innenfor en rekke av underpunktene som også er tatt inn i grunnlaget for evalueringen. Etter vårt syn gir denne evalueringen av institusjonstilbudet et godt grunnlag for å formulere videre utviklingsmål i et samarbeid mellom BLD og Bufdir, med utgangspunkt i nærmere konkretisering av utviklingsområder og utforming av operasjonaliserbare delmål. Diskusjonen i del 10.7 gir noen påpekninger av hva slike delmål kan dreie seg om.

10.6 Konsekvenser av de metodiske tilnæringsmåtene som ble valgt

Etter vår vurdering har de ulike tilnæringsmåtene som ble valgt, sammen bidratt til at problemstillingene for evalueringen kunne besvares på en god måte. *Dokumentanalysen* og det *statistiske materialet* har gitt oversikt over utviklingen helt fra før forvaltningsreformen trådte i kraft, og derved gitt et viktig bakteppe for analysene av situasjonen her og nå. *Surveystudiene* skaffet breddekunnskap om synspunktene til fagteamansatte og institusjonsledere om områdene for evalueringen, mens *casestudien* skaffet dybdekunnskap om hvordan beslutninger om institusjonsplassering tas i praksis, og hvilke forhold som kan påvirke beslutningsprosessen.

Det kunne vært ønskelig med en enda høyere svarprosent på surveyundersøkelsene. For de fagteamansattes del betyr kombinasjonen av et relativt lavt totalutvalg i utgangspunktet og svarprosenten, at de regionale variasjonene som framkom, må fortolkes med forsiktighet. Det gjelder særlig svarene fra region Nord. I utgangspunktet var ikke utvalget med institusjonsledere mer enn halvparten så stort som utvalget med fagteamansatte, hvilket nødvendiggjør tilsvarende forsiktighet i fortolkningen av resultatene når de ses ut fra eierform. Samtidig er det vår vurdering at med disse forbeholdene har begge surveystudiene gitt nyttig kunnskap i forhold til evalueringens problemstillinger. Hva som er akseptabel lengde på slike

spørreskjemaer gjorde det umulig å være så detaljert om hver enkelt problemstilling som kunne vært ønskelig.

Den største utfordringen ved casestudien er nok at underliggende problemer og uenighet kanskje i for liten grad kom fram da sakene ble gjennomgått. Den viser større enighet mellom fagteamansatte og ansatte i den kommunale barneverntjenesten enn det som har framkommet i andre studier. Dette kan for eksempel være knyttet til kjennetegn ved sakene vi fikk tilgang til, eller at det over tid har skjedd en viss tilnærming mellom disse to aktørene nettopp gjennom samarbeidet om saker som framtvinger at det finnes en løsning. Det så ut som om en viss frustrasjon over prosedyrer og til dels økonomiske begrensninger, rettet seg mot systemet innad i Bufetat i disse sakene, og ikke mot fagteamene som bakkebyråkrater. Casestudien viser også at det kunne vært spennende å prøve å få fram flere nyanser mellom opplevelsene i den konkrete saken og de mer generelle oppfatningene av relasjonene mellom involverte instanser. Noen indikasjoner på uenighet mellom fagteam og kommuner i enkeltsaker kom også fram i surveystudien til de fagteamansatte.

Resultatene fra disse ulike tilnæringsmåtene supplerte hverandre. Men de fikk også fram nyanser og ulikheter, særlig når det gjaldt henholdsvis institusjonsledernes og de fagteamansattes syn på kvaliteten på arbeidet ved institusjonene. Dette har nok igjen sammenheng med at spørsmålet om hva god kvalitet er, ble knyttet sammen med de kvalitetsdimensjonene som følger av målsettingene med reformen. På det tidspunktet data ble samlet inn, hadde departementet og Bufdir ennå ikke begynt å bruke definisjonen av kvalitet fra Nasjonalt kompetansesenter for helsetjenester systematisk. Dette kunne hatt betydning for spørsmålene som ble stilt i evalueringen gjennom å utdype tilnærmingen på spørsmålene om kvalitet, og igjen gitt data som kanskje hadde fått fram andre nyanser i oppfatningen til disse to informantgruppene.

Det lå utenfor denne evalueringens design å samle inn data fra barn og unge med institusjonserfaring. Det var viktig og nyttig å møte to ungdommer samt lederen for Forandringsfabrikken da spørreskjemaet til institusjonslederne skulle utformes, men dette kunne ikke være en erstatning for å involvere barn og unge mer direkte. Å trekke inn forskning om og med barn og unge i institusjon, som vi gjorde det i kapittel 8, kunne til en viss grad, men på langt nær helt, kompensere for dette. Helt på slutten av arbeidet med rapporten kom også Ungdommens stortingsmelding. De viktigste syns-

punktene herfra ble tatt inn i kapittel 8. Men hadde denne foreligget et halvt år tidligere, kunne den fått direkte innflytelse særlig på utformingen av spørsmålene om kvaliteten på institusjonstilbudet. Hovedpunktene herfra, som særlig handler om måten ungdommene ønsker å bli møtt og sett på, måten tilbudet differensieres på, samt bruk av tvang i institusjonssammenheng, kunne gitt opphav til andre måter å spørre både fagteamansatte og institusjonsledere på.

Det lå også utenfor evalueringens design å samle inn data fra kommunene utover casestudien, fra andre informanter i Bufdir eller departementet, fra andre ansatte i institusjonene enn lederne eller fra barn og unges foreldre. Et enda bredere design hadde imidlertid også krevd langt mer tid og ressurser enn det som var tilgjengelig i dette delprosjektet.

At designet ikke kunne bli fullstendig nok med den tiden og de ressursene som forelå, har derfor gitt opphav til noen forslag om videre forskning som presenteres i neste kapittel.

10.7 Avslutning

10.7.1 INSTITUSJONSTILBUDET I FORHOLD TIL DE SEKS GENERELLE KVALITETSKRITERIENE

Ved innføringen av barnevernsreformen var hensikten å sikre like gode tilbud til barn og unge med behov for barneverntjenester uavhengig av hvor i landet de bor, sørge for forsvarlig kvalitet i alle ledd innenfor barnevernet og utvikle bedre samarbeid med kommunene.

I denne oppsummeringen av evalueringens resultater tar vi utgangspunkt i definisjonen av kvalitet på tjenester som er utviklet av Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten, som vi også viste til i kapittel 6. Her oppsummerer vi evalueringen i forhold til om og i tilfelle på hvilke måter disse punktene kan sies å være dekket, og hva som eventuelt trengs av supplerende kunnskap.

- *Tiltak skal være virkningsfulle*

Evalueringen skulle ikke berøre mulige effekter av institusjonsopphold for den enkelte eller for grupper av barn og unge, og det ble heller ikke gjort. På dette punktet er det behov for en avklaring og utvikling av hva det skal innebære at tiltak er virkningsfulle, og hva som skal til for at man som overordnet myndighet, vurderer at virkningen er tilstrekkelig god. Det er for eksempel snakk om kortsiktige i motsetning til langsiktige virkninger, om innholdet i den omsorgen barn og unge får på institusjon er god nok i forhold til at institusjonen er deres hjem for en periode, om det er godt nok om noen problemer avhjelpes selv om ikke alle gjør det, om man greier å styrke barnets eller ungdommens skolegang, osv. Her vil det være viktig med forsknings- og utviklingsprosjekter som tar utgangspunkt i en gjennomgang av hva som er rimelig å se som god eller mindre god virkning av institusjon som tiltak.

- *De skal være trygge og sikre (og ikke skade)*

Dette aspektet kunne vært vesentlig bedre belyst, og ville nok vært det hvis ovennevnte informasjon fra Ungdommens stortingsmelding hadde foreligget da datainnsamlingen pågikk. Men det er også informasjon som hadde vært vanskelig å få fram på en utdypende måte gjennom bruk av spørreskjemaer, følgelig et helt sentralt tema som krever forskning og utviklingsarbeid med andre metoder enn det som kunne inngå her. Dessverre ser det ikke ut som om tilsynet har greid å fange dette problemet opp i hele sin bredde selv om de snakker med beboerne i institusjonene. Dette kan komme av at ungdommer ikke har tillit til tilsynet, eller at de er redde for represalier hvis de tar opp sine opplevelser av krenkelser og rettighetsbrudd. Det er etter vår vurdering behov for en gjennomgang av hele institusjonstilbudet for å få en oversikt over omfanget av slike hendelser, dernest et systematisk oppføringsarbeid som bør starte der behovet er størst.

- *De skal involvere brukerne og gi dem innflytelse*

Her har det slik vi kan vurdere, kommet fram relativt god og detaljert informasjon fra institusjonsledernes perspektiv, som arbeider direkte med barna og ungdommene. Noe supplerende informasjon, særlig om

arbeidet med foreldrene, har kommet fram fra surveyen til fagteamene. Igjen mangler det informasjon fra barn og unge i institusjonene, samt fra andre tilsatte i institusjonene og kommunene som kunne fått fram spørsmålet om medvirkning og involvering i hele sin bredde. Igjen ville imidlertid dette krevd et annet design, og et prosjekt som fokuserte bare på dette spørsmålet.

- *De skal være samordnet og preget av kontinuitet*

Her er det særlig casestudien som har vist at tiltakene for noen av de som inngikk, ikke har vært samordnet eller preget av kontinuitet. Dermed ble også forskjellen mellom å se på tiltakene og situasjonen til personene som mottar tiltakene, illustrert. Vi vil særlig understreke behovet for å se hele omsorgstilbudet til det statlige barnevernet i sammenheng, for å fange opp de flyttingene som skjer *mellom* beredskapshjem, fosterhjem og institusjon, og som til sammen gir uakseptabelt mange flyttinger for barn og unge uten at man vet akkurat hvor mange. Å unngå utilsiktede flyttinger bør være et satsingsområde framover.

- *De skal utnytte ressursene på en god måte*

Det kan sannsynligvis diskuteres langt mer inngående enn det var rom for i denne evalueringen, hva det innebærer å utnytte ressursene på en god måte. En måte å gjøre det på, er å ta utgangspunkt i måltall for beleggspresenter. Her så det ut som om institusjonene stort sett lå greit an i forhold til årets måltall. Men det er også viktig å ta utgangspunkt i antatt behov for kapasitet. Her har vi foreslått at man bør ta utgangspunkt i hvor mange barn og unge som er i institusjon i løpet av året ettersom dette tallet har vært stabilt helt fra år 2000, da vår analyse av statistiske data startet. Kapasitetsbehovet vil imidlertid også avhenge av hva slags form for differensiering av institusjonstilbudet som vedtas framover, ettersom høy grad av spesialisering vil kreve mer ekstra kapasitet enn lavere grad av spesialisering. Videre er det viktig å ta høyde for at ulike forhold som det ikke går an å kontrollere, som akutt-plasseringer, utilsiktede flyttinger til institusjon eller at institusjonsopphold blir mer langvarige enn forutsatt, alle vil påvirke mulighetene for å utnytte eksisterende kapasitet. Disse forholdene har igjen sammenheng med at barnevernstjenesten, og særlig omsorgstiltakene, skal

forholde seg til noen av de mest utsatte og problembelastede familiene i vårt samfunn, hvor akutte kriser og store hjelpebehov stadig vil være til stede. Også på dette punktet er det imidlertid viktig å se kapasitetsutnyttelsen i beredskapshjem og fosterhjem i sammenheng med kapasitetsutnyttelsen i det statlige institusjonstilbudet.

- *De skal være tilgjengelige og rettferdig fordelt*

Det er tilgjengelige institusjonstilbud i samtlige regioner, men det var vanskelig å konkludere med at de er rettferdig fordelt i den forstand at tilbudet er tilstrekkelig differensiert i alle regioner. På den andre siden konkluderte vi med at tilbudet er blitt langt mer likeverdig som et resultat av det arbeidet som er gjort med kvalitetskrav og kvalitetssikring, samt oppfølging via internkontroll og tilsyn.

10.7.2 SISTE UTVEI – INSTITUSJONSPLOSSERING?

Når institusjon posisjoneres på tredje plass etter hjelpetiltak i hjemmet og fosterhjem, er det også strukturelt sett siste utvei. Dette står i motstrid til eksisterende føringer om at institusjon også skal være et godt tilbud til noen. Skal denne doble føringen bli forstått og få gjennomslag, er det etter vårt syn nødvendig å reformulere eksisterende dokumenter slik at begge sider kommer tydelig fram, også i instruksene til fagteamene. Dette er sannsynligvis betinget av at det formuleres i hvert fall noen anbefalinger om hvilke grupper institusjon er et godt tilbud for. Hvis tenkningen bare er at institusjon er et godt tilbud for de som ikke passer i fosterhjem, vil fosterhjem fortsatt være rangert over institusjon. Hvis tenkningen derimot er at institusjon er bedre enn fosterhjem for noen grupper barn og unge, for eksempel for unge som ikke vil i fosterhjem eller barn og unge med store relasjonsvansker som trenger å bearbeide disse, bør dette også sies eksplisitt i aktuelle beskrivelser av og retningslinjer for arbeidet med de statlige omsorgstiltakene.

Et flertall av de fagteamansatte som besvarte spørreskjemaet, sa seg enige i føringen om redusert institusjonsbruk, dessuten i at hjelpetiltak og fosterhjem er bedre enn institusjon og at barn under 12 år ikke bør institusjonsplasseres. Dette uttrykker generelle holdninger, som igjen reflekterer institusjon som det minst ønskelige tiltaket – altså siste utvei. Resultatene fra casestudien viste imidlertid at tenkningen ble langt mer individualisert i

enkeltsaker, og at man der vurderte ulike omsorgstiltak opp mot hverandre i lys av kjennetegn ved barnet eller ungdommen, tiltakshistorien og tilgangen på egnede institusjoner så vel som fosterhjem.

Casestudien viste også at institusjonsplassering *ble* siste utvei for en del av barna og ungdommene i de 20 sakene etter at fosterhjems plasseringer eller plasseringer i beredskapshjem hadde mislyktes, og man ikke ville ta sjansen på det samme en gang til. Men selv da er det en forskjell på å argumentere med at institusjon brukes fordi ikke noe annet går, eller å argumentere med at institusjon faktisk er å foretrekke fordi andre tilbud ikke er gode eller trygge nok. Forskjellen kan virke liten, men har stor betydning for dem det gjelder.

11 Anbefalinger

I dette kapitlet presenterer forskergruppa fra NOVA og Fafo sine anbefalinger på grunnlag av evalueringen som er gjennomført. Kapitlet er delt i to: anbefalinger på grunnlag av evalueringens resultater, og anbefalinger om videre forskning.

11.1 Anbefalinger på grunnlag av evalueringens resultater

11.1.1 MÅLSETTINGEN OM TILTAKSVRIDNING ER NÅDD – OG HVA SÅ?

En konklusjon på evalueringen av institusjonstilbudet er at målsettingen om tiltaksvidning er nådd, definert som en reduksjon i institusjonsbruken og en økning i bruken av fosterhjem og statlige hjelpetiltak i hjemmet. Et mål var å redusere antall akutt plasseringer, noe vi helt klart ser skjedde både i 2010 og tidligere. Et annet mål var færre plasseringer av barn under 12 år, noe som også helt klart har skjedd fra 2009 til 2010, etter et stabilt litt høyere nivå i årene før. Et tredje mål var kortere oppholdstid i institusjonene. Antall oppholdsdager har også blitt kraftig redusert i årene etter at forvaltningsreformen trådte i kraft. Hva som skulle være kriteriene for måloppnåelse, har imidlertid ikke vært klart definert, noe som gjør det vanskelig å vurdere og konkludere i hvilken grad målet om tiltaksvidning er oppnådd. Det har ikke vært formulert noen spesifikke mål for hvor stor reduksjonen skulle være på de ulike områdene.

Et spørsmål er om vridningen har gått for langt. Det er ustabilitet i omsorgsplasseringene i barnevernet, både i institusjoner og i fosterhjem. En videre vridning bort fra institusjon vil sannsynligvis føre til at flere barn og unge som er svært vanskelige å hjelpe kommer i fosterhjem, med en derav åpenbar risiko for flere utilsiktede flyttinger fra fosterhjem. Tendensen til kortere gjennomsnittlig oppholdstid i fosterhjem slik vi har sett de siste par årene, *kan* være en indikator på at så skjer. Analysene av barnevernsstatistikken har vist at gruppen barn og unge i fosterhjem og gruppen barn og unge i institusjon, ikke er like. Dermed kan heller ikke fosterhjems-

plasseringer uten videre erstatte institusjonsplasseringer. Feilplasseringer i fosterhjem kan tvert i mot føre til økt ustabilitet og mer flytting mellom tiltak. Dermed kan også de komme på institusjon som har prøvd fosterhjem, men hvor det ikke er realistisk å prøve fosterhjem en gang til, eller man ikke finner fosterhjem som er villige til å påta seg oppgaven. I den forstand blir også institusjon siste utvei for dem dette gjelder.

Dersom institusjon skal være et *ønsket* tiltak for dem som trenger det, er det nødvendig å satse ordentlig på gode institusjonstilbud. Dette kan handle om å bygge ut flere plasser for de med alvorlige atferdsvansker og rusproblemer, eller flere plasser for andre grupper. Det kan også handle om en generell kvalitetsheving av institusjonstilbudet. Vi har sett at utgiftene per oppholdsdag har økt ganske kraftig etter at forvaltningsreformen trådte i kraft. Det er sannsynlig at videreutvikling av et godt institusjonstilbud vil føre til en vesentlig økning i kostnadene. Imidlertid er det viktig at man først definerer nøyere hvem institusjon skal være et tilbud for, noe som ikke har vært veldig klart så langt.

Vår anbefaling er derfor at departementet og direktoratet bruker evalueringens resultater til å revurdere de føringene for det statlige tiltaksapparatet som egentlig har ligget der siden før reformen trådte i kraft. Det har vist seg mulig å få til en tiltaksvidning, men hvor vil man videre, både når det gjelder omfang og kvalitet på institusjonstilbudet?

11.1.2 MÅLSETTINGEN OM ET LIKEVERDIG TILBUD SER DELVIS UT TIL Å VÆRE NÅDD

Det omfattende og viktige arbeidet som er gjort med kvalitets- og godkjenningsrutiner og andre forskrifter og retningslinjer, ser ut til å ha gitt resultater i form av et mer likeverdig tilbud på landsbasis.

Spørsmålet er om dette er tilstrekkelig. Det vil være viktig å få dypere innsikt i hvordan disse rammebetingelsene virker i praksis, og om det er systematiske forskjeller mellom institusjonene med hensyn til om rammebetingelsene bidrar til god praksis eller ikke. Etter vår vurdering gjenstår det dessuten å identifisere positive praksiser og gode tilbud, slik at institusjonene også kan lære av hverandre.

11.1.3 MÅLSETTINGEN OM DIFFERENSIERING SER IKKE UT TIL Å VÆRE NÅDD

Målsettingen om differensiering ser ikke ut til å være nådd. Dette har vært vanskelig å evaluere, fordi målsettingen om differensiering er generell, og operasjonaliseres på mange måter som kan gi ulike resultater. I surveyen som er gjennomført blant fagteamansatte, gir imidlertid et stort flertall uttrykk for at de savner en hel rekke institusjonstilbud til nærmere spesifiserte målgrupper. Det kan også se ut som om differensiering som bare er basert på ulike kjennetegn ved barn og unge, ikke er tilstrekkelig, med unntak av de som har alvorlige atferds- og rusproblemer. Disse bør helt klart ikke bo på institusjon sammen med barn og unge som har mindre omfattende problemer.

En stor gruppe barn og ungdom i institusjonene har imidlertid ikke alvorlige atferds- og rusproblemer. De kommer på institusjon med et utall av bakgrunnsbelastninger, livserfaringer, egne problemer og håp og ønsker for framtida. En fare med å differensiere institusjonstilbudet for strengt, kan være at flere i denne store gruppen barn og unge vil falle utenfor institusjonenes kategorier.

Vår anbefaling er at dette arbeidet fortsettes, som en forlengelse av arbeidet som allerede er gjort med kvalitet i barnevernsinstitusjoner. Etter vårt syn trengs imidlertid en langt mer omfattende diskusjon om hva differensieringen skal innebære, og hvordan et differensiert tilbud kan organiseres når mange ulike hensyn skal ivaretas, for eksempel til geografisk nærhet.

11.1.4 SPØRSMÅLET OM KVALITETEN PÅ INSTITUSJONSTILBUDET HAR BLITT BEDRE ER VANSKELIG Å BESVARE

I evalueringen er det samlet inn mye data om kvalitet ved hjelp av flere ulike metoder. Det er imidlertid vanskelig å konkludere om målet om bedre kvalitet er oppnådd, og om kvaliteten i institusjonstilbudet er godt nok i dag. Når vi relaterer svarene til de seks generelle kriteriene som ble trukket fram innledningsvis i kapittel 6, er det to områder som peker seg spesielt ut for videre arbeid. Det ene er hvordan barn og unge involveres i sin egen situasjon når de er på institusjon, og det andre og kanskje enda viktigere, er i hvor stor grad særlig ungdom føler at de er trygge i institusjonen i den betydning at rettighetene deres respekteres. Her er det viktig at institusjonene tar beboerne på alvor og vurderer egen praksis opp mot de veldig tydelige meldingene som kommer fra ungdom, i mange ulike sammenhenger. Et

nylig eksempel er den «alternative stortingsmeldinga» som nettopp er overlevert til statsråd Lysbakken (BarnevernsProffene & Forandringsfabrikken 2008–2011).

Et bekymringsfullt funn er at fagteamansatte og institusjonslederne hadde ulikt syn på kvaliteten på institusjonstilbudet. Kontinuitet i et tilbud og samarbeid mellom ulike aktører betinger en noenlunde lik forståelse av den settingen man samarbeider om. Det er mulig at de ulike synene for noen kan skyldes at institusjonslederne som deltok i undersøkelsen ikke kom fra institusjoner som fagteamansatte uttalte seg om i sine svar. Det kom imidlertid også fram opplysninger gjennom spørreskjemaundersøkelsene, så vel som casestudien, om at det skjer mye kvalitativt godt arbeid i institusjonene. Selv om det ikke er mulig å identifisere hvilke institusjoner som gir et godt kvalitativt tilbud til barn/unge, gir disse resultatene et grunnlag som det er viktig å bygge videre på. I fortsettelsen vil det sannsynligvis være viktig å se nærmere på bestemmelsene i de aktuelle forskriftene og vurdere om de fanger opp de viktigste kvalitetskriteriene for institusjonene, samt se på mulighetene for ytterligere konkretisering av bestemmelsene. Det vil også være sentralt å spre informasjon om god praksis gjennom veiledere og seminarer. Kanskje bør man også vurdere om det er flere virkemidler som kan tas i bruk for å spre informasjon om god kvalitet på institusjonsarbeidet.

11.1.5 ØKONOMI HAR STOR BETYDNING

Evalueringen har på ulike måter vist at de økonomiske rammene har stor betydning, spesielt de sterke føringene om å få kontroll med kostnadsutviklingen. De fleste områder innen offentlig sektor må forholde seg til spørsmålet om prioritering.

Vi vil anbefale at det tas utgangspunkt i hvor mange barn og unge det er som trenger en institusjonsplass hvert år, og at det utarbeides analyser av hvor mye det vil koste å opprettholde et godt institusjonstilbud til dette antallet per år. Dersom vi skal ta utgangspunkt i antallet som har vært stabilt i de senere år, dreier dette seg om rundt 2000 barn og unge. Dette er de barna og ungdommene i vårt samfunn som har størst problemer å hankes med når de etter hvert skal mestre overgangen til voksen alder. De fortjener et best mulig tilbud, som ikke minst ivaretar lovens krav om stabilitet og

kontinuitet i tilbudet. Å tilby kvalitativt gode institusjonsplasser til barn og unge koster. Å tilby billigere, dårligere institusjonsplasser kan imidlertid bli svært dyrt på sikt. Vista gjennomførte en kost-nytte analyse våren 2010 på oppdrag av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (Rasmussen et al., 2010). På grunnlag av denne analysen anbefaler vi at kostnadene som følger av et godt institusjonstilbud må ses i forhold til samfunnsmessige kostnader når noen faller helt utenfor. Igjen ser vi viktigheten av å sette fokus på eksempler på beste praksis for flere grupper barn og unge som trenger institusjonstilbud, og ikke bare for de med alvorlige atferdsvansker.

11.1.6 SAMHANDLINGEN OM INSTITUSJONER KAN BLI BEDRE

Denne evalueringen hadde et begrenset perspektiv på samhandling, konsentrert om institusjonene. Det var heller ikke innenfor mandatet til denne delen av evalueringen av forvaltningsreformen å samle inn data fra kommunene, utover det som ble gjort i forbindelse med casestudien. De ulike aktørene som ble intervjuet, påpekte både positive og negative samarbeidsrelasjoner, samt et klart ønske om mer samarbeid innen egen etat. Etter vårt syn trengs det en systematisk dialog mellom Bufetat og kommunene, slik at Bufetat i enda større grad blir en relevant ressurs for det kommunale barnevernet.

Casestudien viste at det foregår et utstrakt samarbeid og samhandling mellom en rekke instanser i saker der barn og unge institusjonsplasseres. Med samarbeidet følger også frustrasjoner, og det var også i denne casestudien størst frustrasjon knyttet til samarbeidet med Psykisk helsevern for barn og unge. Videre uttrykte både fagteamansatte og institusjonsledere et stort behov for mer samarbeid akkurat med denne instansen. Det har vært utfordringer i samarbeidet med Psykisk helsevern for barn og unge helt tilbake til midten av 1990-tallet. Etter vårt syn gir dette grunnlag for å reise spørsmål om barneverntjenesten skal overta noen av funksjonene til Psykisk helsevern for barn og unge med sikte på å gi et godt behandlingstilbud for eksempel til barn og unge i institusjon. Alternativt kan det reises spørsmål om man skal ta sikte på å bygge ut institusjonstilbud som ivaretar behovene til de med store psykiske vansker spesielt.

11.1.7 BARN OG UNGE SOM HAR BLITT OVERSETT

I det videre arbeidet er det noen grupper barn og unge som det kan settes større fokus på. For det første er dette *barn og unge med annen landbakgrunn* som er i institusjon. Andelen barn og unge med annen landbakgrunn har etter hvert blitt ganske stor i institusjonene. (jfr. kapittel 4). Noe som har ført til et stort behov for å bygge opp kompetansen på kultursensitivt arbeid i institusjonene. Institusjonene tar i mot flere med annen landbakgrunn enn fosterhjemmene, så her er det mulig å bygge videre på den kompetansen som allerede finnes og gjennomføre et skikkelig løft. For å bedre kompetansen, og gi bedre tilbud til barn/unge med annen landbakgrunn i institusjonene, er det også mulig å utnytte kompetansen som allerede finnes i omsorgssentrene for enslige, mindreårige asylsøkere under 15 år.

For det andre er det et behov for å fokusere mer på barn og unge med *funksjonsnedsettelse i institusjon*. Disse har krav på bistand fra flere lover. Det foreligger ingen oversikt over hvor stor denne gruppen er i løpet av et år. Vi vet imidlertid at barn og unge med funksjonsnedsettelse har omfattende og sammensatte behov og trenger tilpasning av fysiske omgivelser og innhold i tilbudet som gis i institusjonene. Disse barna og ungdommene er også en gruppe som er utsatt for, og som blir påvirket av, diskusjoner mellom kommune og stat om hvem som skal dekke ulike utgifter (Gundersen, Farstad & Solberg, 2011). Det har blitt fokusert for lite på hvordan diskusjonene og tautrekkingen mellom stat og kommune påvirker disse barna og ungdommene.

Den tredje gruppen barn og unge som vi vil foreslå at det fokuseres mer på, er unge med *annen seksuell orientering*. Det foreligger svært lite kunnskap om unge med annen seksuell orientering i barnevernet, hva slags tiltak de mottar og hvordan det går med dem, som dokumentert av Rokkansenteret (Hope & Neby, 2010). Vi vet heller ikke om unge med annen, eller en usikker seksuell orientering får negative reaksjoner fra voksne eller andre i ungdomsgruppa, eller på andre måter føler seg spesielt lite ivaretatt når de bor i institusjon. Flere forskningbidrag fra andre tjenesteområder har påpekt at heteronormativitet er et problem i velferdstjenestene (Grønningsæter & Nuland, 2008; Lescher-Nuland & Gautun, 2010; varn Wormer, Wells & Boes, 2000). Heteronormativitet betyr at en tar det for gitt at alle brukere er heterofile. Det er ingen grunn til å tro at barnevernet tenker annerledes på dette området

11.1.8 BARN OG UNGES BEHOV FOR STABILITET OG KONTINUITET

I § 4-1 i lov om barneverntjenester, om barnets beste, understrekes at det skal legges vekt på å gi barnet stabil og god voksenkontakt og kontinuitet i omsorgen. Denne målsettingen realiseres ikke for mange barn og unge som plasseres utenfor hjemmet. Spørsmålet er om det å løfte bestemmelsen enda tydeligere fram kan føre til annerledes tenkning om framtidens institusjons-tilbud.

For det første kan bestemmelsen innebære at barn og unge *ikke skal flytte unødig og ikke uten god forberedelse*. Dette er en viktig begrunnelse for å redusere antall akutt plasseringer. Det er også viktig for planleggingen når flyttinger skal skje mellom omsorgstiltak. For eksempel kan en konsekvens være at man må vente med å legge ned en institusjon til alle beboere har fått et godt tilbud og har fått god nok tid på seg til å takle overgangen. En annen konsekvens kan være at man får dårligere kapasitetsutnyttelse fordi plasser ikke frigjøres raskt nok. Videre igjen kan det bli større behov for plasser i institusjon og fosterhjem inntil barn og unge fyller 23 år, eller til man vet at de greier seg selv.

For det andre kan bestemmelsen innebære at det er behov for et *livsløpsperspektiv* i planleggingen for barn og unge som plasseres utenfor hjemmet. Valg av tiltak vil bli påvirket av om man tenker helhetlig på barn og unges situasjon, og prøver å se for seg hva slags omsorgssituasjon den enkelte skal ha fram til han eller hun fyller 18 år, eventuelt lenger. Dette kan innebære å velge tiltak ut fra den enkeltes omsorgs- og tiltakshistorie, og ikke velge et tiltak fordi det er tilgjengelig her og nå. Når det for eksempel fungerer med plassering i familie eller nettverk, er slike hensyn langt enklere å ivareta. Men når det skjer utilsiktede flyttinger, eller når barn og unge plasseres i institusjon eller i fosterhjem utenfor familien, blir det viktig å unngå at systemet i seg selv fører til økt ustabilitet for barnet eller ungdommen.

For det tredje kan bestemmelsen i § 4-1 innebære at det å *skape et hjem* i institusjonene vektlegges enda sterkere. Dette har sammenheng med måten hverdagslivet organiseres på, og i hvor stor grad det er mulig å tilby barn og unge et familieliknende dagligliv når det gjelder omsorg, daglige rutiner og aktiviteter. Det har også sammenheng med måten institusjonene drives på,

særlig når det gjelder kontinuitet i voksnes tilstedeværelse. Videre har det sammenheng med måten institusjonene ledes på.

11.2 Anbefalinger om videre forskning og utviklingsarbeid

Etter vårt syn er det et stort behov for videre forskning og utviklingsarbeid innenfor institusjonssektoren. Spesielt hvis det skal være mulig å realisere den faglige føringen om barnevernsinstitusjoner som et bra tilbud for noen barn og unge.

11.2.1 ET «CENTER OF EXCELLENCE» FOR INSTITUSJONENE?

Både i Danmark og Norge er det nå opprettet såkalte «clearinghouses» for utdanningsforskning. Vi foreslår at det opprettes et senter for fremragende forskning om barn og unge under omsorg, som kan bidra til videre utvikling av forskningsbasert kunnskap og samle «best practice»-eksempler. Et slikt senter ble opprettet i Skottland i 2008, først som et eget senter, Scottish Institute for Residential Child Care. I 2011 ble senteret en del av Centre of Excellence for Looked After Children in Scotland (CELCIS)⁵⁵. Senteret delfinansieres av en basisbevilgning fra den skotske regjeringen.

Det skotske senteret har et vidt mandat. Det skal blant annet tilby muligheter for kompetanseheving for ansatte som arbeider innen barnevernet. Senteret skal gi konsultasjon på grunnlag av evidensbasert praksis, og fungere som et nasjonalt ressurscenter som formidler litteratur og annen informasjon. I tillegg skal senteret formidle erfaringer fra andre land, og utvikle nye former for opplæring. Forsknings- og utviklingsprosjekter inngår også i senterets virksomhet.

11.2.2 DET ER BEHOV FOR MER FORSKNINGSBASERT KUNNSKAP OM INNHOLDET I INSTITUSJONSTILBUDET

Det er et behov for å gjennomføre både kvalitative og kvantitative studier av innholdet i institusjonstilbudet framover. Større kartleggingsundersøkelser vil gjøre det mulig å sammenligne institusjonstilbudet i ulike deler av landet, på tvers av eierform og organisering, og vurdere tilbudet som helhet. Det er

⁵⁵ Informasjon om senteret er tilgjengelig på <http://www.celcis.org/>. Senterets prioriterte områder finnes på http://www.celcis.org/index.php/about_us/priority_areas/.

videre behov for å få gjennomført kvalitative studier, ikke minst for å se nærmere på suksesskriterier for vellykkede institusjonsplasseringer. I Danmark er det gjennomført flere gode kvalitative studier av innholdet i institusjonene som kan være nyttig i planleggingen av studier i Norge. Noen av de kvalitative studiene kan være utviklingsprosjekter rettet direkte mot institusjonene, og i samarbeid med ansatte og beboere. Ulike kvalitative tilnærminger kan være observasjonsstudier, intervjuer med ansatte, ledere, og barn og unge.

11.2.3 DET ER BEHOV FOR MER FORSKNINGSBASERT KUNNSKAP OM HELHETEN I BARNEVERNETS OMSORGSTILTAK

Det trengs god kunnskap om stabilitet og ustabilitet for ulike grupper barn og unge når barnevernets omsorgstilbud ses under ett. Med andre ord trengs et livsløpsperspektiv for sammenliknende forskning, som gjennomføres uavhengig av hva slags omsorgstiltak barn og unge har hatt i regi av barnevernet. Det er behov for analyser av kjennetegn ved barna og ungdommene, deres familiesituasjon og deres oppvekstbetingelser sett i sammenheng. En viktig målsetting med slik forskning vil være at det blir mulig å identifisere hvor i barn og unges karrierer i regi av barnevernet sannsynligheten for eskalerende ustabilitet øker, og omvendt hva som kjennetegner stabile karrierer med minimalt med flyttinger. En viktig innfallsvinkel her ville være å gjennomgå et representativt antall saker fra regionene i detalj, som er stort nok til at ulike karrieremønstre blir dekket. Etter vår vurdering gir ikke den longitudinelle barnevernstatistikken alene slik den nå foreligger, et godt nok grunnlag for slike analyser.

11.2.4 DET ER BEHOV FOR MER FORSKNINGSBASERT KUNNSKAP OM JURIDISKE OG RETTSIKKERHETSMESSIGE ASPEKTER VED INSTITUSJONSTILBUDET

Det er behov for forskningsbasert kunnskap om hvordan barn og unges rettssikkerhet ivaretas i institusjonene i det daglige, og hvorvidt og på hvilke måter det skjer rettighetsbrudd innenfor rammene av gjeldende regelverk. Her står blant annet rettighetsforskriften sentralt. Denne forskningen vil kunne avdekke i hva slags situasjoner regelverket eventuelt ikke følges, og hva slags prosesser i samhandlingen mellom beboere og ansatte som kan føre til rettighetskrenkelser eller krenkelser som i og for seg ikke behøver å være rettighetsbrudd. Denne forskningen vil også være viktig for å undersøke

nærmere hva som er årsakene til at beboere lar være å melde fra om krenkelser. Videre hva som får dem til å melde fra, og hvem de i så fall melder fra til. Denne typen forskning vil ikke bare gjennomføres ut fra et rettssikkerhetsperspektiv, men også fra et brukerperspektiv.

Summary

Evaluation of a comprehensive reform

In 2004, the State took over the responsibility for the part of the child welfare services which had formerly been administered by 19 counties. A new unit was established, consisting of a central directorate and five regions. The reform had several ambitious goals, and was expected to result in equal child welfare services in all regions, proper monitoring of both costs and professional activities, improved collaboration between State and municipalities, good quality services and professional development.

In May, 2010 the Ministry of Children, Equality and Inclusion asked for a comprehensive evaluation of whether the reform has reached its objectives, divided into five different tenders. This report presents results from the evaluation of the residential care services, which was one of the five evaluations commissioned. The evaluation has been conducted by NOVA and Fafo. Elisabeth Backe-Hansen has been the project director.

Objectives

The objective of the evaluation was to ascertain whether the *State taking over the responsibility for residential care has ensured sufficiently differentiated, high-quality residential care services in all five regions*. Three further questions were posed, concerning the quality of residential care, economic development in relation to residential care and collaboration between services when children or young people need residential care. These questions were further specified in a series of ways, which will be discussed below.

Two analytical dimensions

Reduced use of residential care, and an increased use of home-based services and foster care, was one important objective of the reform. This was partly justified on the basis of knowledge showing poorer outcomes for those who have been in residential care. It was also justified by a strongly felt need to gain control over ever rising costs. Thus foster care was to be the preferred

out-of-home placement alternative, and the number of available places in residential care was to be reduced.

While working with the evaluation, two analytical dimensions emerged. The first one was residential care as a last resort. Structurally this is the case because the Child Welfare Act directs that home-based services is to be the primary intervention. If children and young people need out of home placement, foster care is then the preferred alternative. In addition residential care becomes the last resort for children and young people if they are placed in residential care after several foster care placements have failed, or because their problems are judged to be too severe for a foster home to cope with. On the other hand public documents underline that residential care is a preferred alternative for some, without, however, discussing who these are in any great detail. This way of thinking parallels what is argued in countries like Sweden, Denmark, Great Britain and the US.

In 2010 a working group was appointed by the Directorate for Children, Young People and the Families to look at quality in residential care. The report underlined that one reason for the proposed changes within the residential care system was to move away from residential care as a last resort. We will add that this also presupposes proper efforts directed at improving residential care, with regard to content as well as funding.

The second analytical dimension concerns the significance of costs and economy. We conducted a documentary analysis covering the years between 1995 and 2010. The analysis shows how economic concerns have been prominent throughout, and actually has gained more prominence over the years. Since residential care is a very costly alternative compared to home-based services and foster care, it might be that a need to gain control over increasing costs in combination with knowledge about poorer outcomes is instrumental in positioning residential care as a last resort.

Methods

A mixed method design was utilized. The evaluation started with the documentary analysis mentioned above, amongst other things including a huge amount of public documents, White Papers, and working papers from the Ministry and the Directorate. Second, child welfare statistics from

Statistics Norway were analysed, covering the period from 2000-2010 whenever possible. Going back to before the reform was implemented gave us the possibility to see developmental trends since 2004 in relation to several major concerns that had existed since before the reorganization as well. Third, two surveys were done including professionals working within the state regions and directors of public and private residential units to elicit their views about important issues related to the reform. Fourth, a case study was done in order to gain insight into negotiations and processes related to the decision to apply for residential care. The system is such that the municipal child welfare makes the decision to apply for a place in a residential unit, while the state employees decide which unit. Finally a literature study was completed. Unfortunately there was no possibility of including children and young people directly within the time frame and funding available for the evaluation. We tried to compensate for this through adding a separate chapter where research describing the content of residential care was presented, including two recent user surveys and a recently published "White Paper" developed by young people with experiences of public care.

The evaluation was approved by the Privacy Ombudsman for Research.

Who are in residential care in Norway?

As in many other countries, residential care in Norway primarily concerns young people, not children. Around ten per cent are 12 years or younger, while about two thirds are between 13 and 17 years old. Slightly above half are boys, and about three in ten of those staying in residential units during the year have ethnic minority backgrounds. Around half are now placed in residential care because they have behaviour problems or drug abuse problems, while the remaining half are placed because of a variety of other reasons.

Residential care units usually care for a small group of children and young people at a time, like 5-6 individuals. If institutions are larger, they will be subdivided into several smaller units. Just above half of the available places are commercially owned or owned by NGOs, the rest are owned by the State or some municipality.

Results concerning the main objective of the evaluation

The main objective of the evaluation was to elicit knowledge about whether the reform has led to high-quality and sufficiently differentiated residential care in all the five regions. Our first conclusion was that residential care is *not* sufficiently differentiated. Second, it is actually difficult to conclude with regard to the quality of residential care. Results depended on how quality was defined. In addition those working in the regions and directors of the residential care units gave diverging answers about the quality of residential care which are partly difficult to explain.

The quality of Norwegian residential care

With regard to the quality of Norwegian residential care, four questions were to be answered, first to what extent the development of residential care since the reform mirror the goals for the State Child Welfare. Here the results were;

- The goal of reducing the use of residential care has been achieved, and we have seen a large increase in the use of foster care.
- A high degree of stability is still present on some indicators. The proportion of children and young people in residential care compared to foster care has remained at around 20 per cent during the last ten years, and the number of children and young people being placed in residential care during the year has been around 2.000 during the same period of time.
- The amount of variation between the regions seems to be reduced, at least partly.
- There has been an increase in the rates of young people who are placed in residential care because of behaviour problems and drug abuse. In 2009 this pertained to around two thirds of those who received services because of behaviour problems, and almost 90 per cent of those who received services because of drug abuse. This adds up to almost half of those placed in residential care during 2009.
- The instability in care is cause for worry. During 2010 the average number of placements in residential care was 1.7 times as high as the number of children and young people being placed.

Second, the evaluation was to assess whether the introduction of systems for approving the institutions and uniform quality regulations had led to higher quality and increased equity.

- The comprehensive work done with necessary routines and regulations has probably led to increased equity in residential care.
- However, there are different views on the quality of care which are difficult to explain. Thus it is difficult to assess whether the increase in quality regulations has led to a higher-quality service, particularly since a systematic definition of quality did not exist at the outset.

Third, the evaluation was to assess whether children and young people receive equally available and high-quality residential care services in all regions.

- Children and young people needing residential care do *not* receive equal services in all regions. In addition some groups are scantily mentioned or not mentioned at all in public documents, like those with different ethnic backgrounds, children and young people with disabilities or youth with different sexual orientations.
- Residential care services are *not* sufficiently differentiated as yet. Work has been done to improve the situation, but this is not sufficient.

The economic basis for residential care

The second area included in the evaluation concerned economy. Here again four questions were posed, first to what extent the capacity in our state-owned institutions is sufficiently utilized.

- It seems as if most of the state-owned institutions were utilizing their capacity within the 92 per cent goal set by the directorate.
- At the same time placements processes deviated from the plans made for them in several ways which also influenced the day-to-day capacity. Children and young people may be misplaced because they have greater problems than the other children in a residential care unit, or because the other children and young people have too great problems. Also, placements may last longer than planned owing to a series of factors outside the control of the residential care unit.

Second, the significance of economic conditions for the choice of services was to be evaluated.

- The documentary analysis showed that economy matters significantly, and that the significance has increased over time. Data from the state employees in the regions indicated that the economic situation influenced them quite strongly. The case study modified this, however, as it was thought possible to circumvent economic constraints if necessary because of a child or young persons's needs.

The third question concerned the choice of state-owned versus private institutions. The first priority is state-owned institutions, the second private institutions owned by NGOs and the third privately owned, commercial institutions.

- The case study indicates that this order of priority is largely followed, unless special considerations justify other priorities.

Finally the evaluation was to investigate differences between state-owned and private residential units with regard to both costs and quality.

- Available statistics show differences with regard to costs in the way that both NGO-owned and commercial, private residential units have lower daily rates than the state-owned ones, and that the situation has been like this since 2004. However, average rates mask large and for us unknown differences within these groups.
- Relatively small differences seem to exist between the differently owned residential units with regard to the quality of services offered. However, it does seem as if privately owned residential units to a greater extent offer services to young adults between 19 and 22 years of age.

Collaboration between services with regard to residential care

Two questions were answered here, the first about how the dialogue proceeds between state and municipal child welfare professionals and what is taken into consideration when a choice of placement alternative is made.

- There is room for negotiations about using residential care. A solution needs to be found for the individual child or young person, and both parties strive to achieve this. There will be disagreements between professionals, but they try to solve them.
- The system contains an ambiguity in the sense that the municipal child welfare worker applies for a place in residential care while the state employee decides which residential unit. This makes for structurally induced conflicts, and it is unfortunate if such conflicts are personalized.
- The case study indicates that the needs of the children or young persons were central to the choice of placement in individual cases, even if conflicts might arise owing to disagreements on which residential was best suited etc.

Secondly, the evaluation was to discuss collaboration about placements in residential care within the child welfare system as well as other systems.

- Both state employees and directors of the residential units were most concerned with collaboration within the system, and wanted more of that. To a large degree the two groups were in agreement when it came to how they ranked the preferred partners in this collaboration.
- Better collaboration with the mental health services was highly desired, but judged as problematic to achieve because child welfare professionals tend to find the mental health services too exclusive.

Recommendations

The research group gave the following recommendations on the basis of our results.

- There is a need to reconsider the objective of reduced use of residential care.
- Although the goal of equity is partly achieved, at least, there is a need to investigate how the rules and regulations function in more detail.
- There is a great need for further elaboration of the question of differentiation.

- Two concerns are particularly important with regard to the quality of residential care: The involvement of children and young people, and ensuring that their rights are not infringed on over and above how existing rules and regulations are followed.
- Money matters greatly. We recommend that one should take as the point of departure that around 2.000 children and young people will be in residential units during the year, as this has been the case since the year 2000, and base further developments on an assessment of the costs of good services for this group.
- We recommend a systematic dialogue between the state and the municipalities in order to calibrate the necessary collaboration better. We also recommend that the possibility of the child welfare system to take over some of the tasks now covered by the mental health services is assessed.
- Some groups of children and young people have been more or less ignored so far, and need to be included in future thinking and planning of residential care. Such groups include minority children and young people, children and young people with disabilities and young people with different sexual orientations.
- Children and young people's need for stability and continuity is not sufficiently taken care of. There is a need to reconsider, for instance through aiming to avoid unnecessary moves, through adapting a life-course perspective for the children and young people instead of a systems perspective, and through thinking of residential units as homes to a greater extent.

Finally there is a great need for further research and development work within the residential care sector, particularly if residential care is to be a good alternative for some children and young people.

- *We recommend that a "Centre of Excellence" for residential care is established, which can contribute to further development of research-based knowledge and systematize examples of "best practices". Such a centre of excellence may, for instance, build on experiences from a similar centre which was established in Scotland in 2008.*

- *There is a need for qualitative as well as quantitative studies of the content of today's residential care, which was not an issue in this evaluation. More large-scale studies will enable comparison between services in different parts of the country, across ownership and ways of organizing the service, and thus make evaluation of the service as such possible. A fairly large-scale study like the British one described chapter 8 would be interesting to replicate here. Qualitative studies will enable more in-depth analyses of criteria for successful placements, for instance modelled after similar Danish studies.*
- *There is a need for more research about out-of-home placements, seeing all kinds of services in relation to each other. An important objective would here be the ability to identify where in children and young people's child welfare careers the probability of escalating instability increases, and on the other hand characteristics of stable careers. Here it would be possible to analyze a representative sample of cases from the regions in detail. Existing statistics are not sufficient for this purpose.*
- *There is a need for more research-based knowledge based on legal aspects and rules of law connected with residential care. Such research may, for instance, elicit how children and young people's legal guarantees are taken care of in the daily lives of residential care, and whether and how such guarantees are violated within the framework or existing rules. Such research may also uncover in what kinds of situations infringements arise, and which processes characterizing the interaction between young people and adult carers which are pertinent. Research may be conducted from a user perspective as well as from a legal rule perspective.*

Professional and societal significance of the evaluation

The evaluation has collected comprehensive knowledge about how Norwegian residential care has developed since the child welfare reform was implemented almost eight years ago. As far as we know, this is the most comprehensive, national evaluation done during later years. Thus the results can constitute the basis of a series of future research and development projects. Some suggestions have been made above, and others are presented throughout the report.

The evaluation has shown that it was possible to achieve a desired development of the State's out of home services after 2004. One central objective, which was a reduction in the use of residential care has been achieved. A marked increase in the use of foster care, and particularly therapeutic foster care, has taken place as well. However, the extent or scope of the desired reduction in the use of residential care was not clearly defined at the outset. In our view there is now every reason to ask whether the achieved reduction is sufficient, or even has gone too far. Thus the evaluation has also shown that a need to reformulate the objective of reduced use of residential care may now exist. Amongst other things, this implies seeing the State's out-of-home placement services as a whole and not look at residential care, emergency care or foster care separately. Children and young people tend to move between these services as part of the inherent instability in care.

Finally, the results may contribute to a public debate about the contents of our future Child Welfare services. The point of departure will then be the need for comprehensive professional and economic investments in the development of good care for children and young people who have residential units as their home for a period of time, whether short-term or long-term.

Referanser

- Andersson, H. W., S. O. Ose et al. (2005). *Kunnskapsstatus om det samlede tjenestetilbudet for barn og unge*. Trondheim: SINTEF Helse.
- Andersson, H. W. & L.B. Kristofersen (2006). *Opptrappingsplanens betydning for barn og unge. Sammenstilling av foreløpige funn i fire forskningsprosjekter*. Trondheim: SINTEF Helse.
- Andreassen, T. (2003). *Institusjonsbehandling av ungdom – hva sier forskningen?* Oslo: Kommuneforlaget.
- B. Innst. S. nr. 2 (2005–2006). *Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2006*.
- Backe-Hansen, E. (2009). *Hvordan motvirke og forebygge utilsiktet flytting fra fosterhjem? En litteratursammenstilling*. Oslo: NOVA, på oppdrag av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. Tilgjengelig via Det nasjonale biblioteket: <http://rod.idium.no/nbbf.no/filestore/UtsiktetflyttingNOVA2009.pdf>.
- Backe-Hansen, E. (2009b). *Barnevernets hjelpetiltak – status og perspektiver*. Innlegg på nordisk forskerkonferanse om hjelpetiltak. Oslo, september 2009.
- Backe-Hansen, E. (2009c). Barns medbestemmelse sett med barns øye. I K. Haanes & R. Hjermand (red.). *BARN*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 52-61.
- Backe-Hansen, E. (2010). Skolen som arena for demokrati og medvirkning blant elevene? I A.-T. Kjørholt (red.). *Barn som samfunnsborgere – til barnets beste?* Oslo: Universitetsforlaget, s. 172-191.
- Backe-Hansen, E., Egelund, T. & Havik, T. (2010). *Barn og unge i fosterhjem – en kunnskapsstatus*. Nettdokument, tilgjengelig på http://www.nova.no/asset/4330/3/4330_3.pdf.
- Bakketeig, E. & E. Backe-Hansen (red.). (2008). *Forskningkunnskap om ettervernet*. Oslo: NOVA, NOVA-rapport nr. 17/08.
- Bakketeig, E. & A. Solberg (2009). *Hva fremmer og hemmer familievernets arbeid med andre hjelpeinstanser?* Rapport utarbeidet på oppdrag fra Barne- og likestillingsdepartementet.
- Barne- og familiedepartementet (1995). *Utredning av de faglige forutsetningene for arbeid med ungdom plassert etter lov om barneverntjenester §§ 4-24 og 4-26*. Oslo: Barne- og familiedepartementet, rapport levert av faggruppe.

- Barne- og familiedepartementet (2002). *Høring – alternative forslag til ny organisering av fylkeskommunens oppgaver på barnevernområdet og familievernområdet*. Oslo: Barne- og familiedepartementet, 12. februar 2002.
- Barne- og familiedepartementet (2005). *Tildelingsbrev til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet for 2005*. Oslo: Barne og familiedepartementet.
- Barne- og likestillingsdepartementet (2007). *Rundskriv Q-06/2007: Oppgave- og ansvarsfordeling mellom kommuner og statlige barnevernmyndigheter – herunder om betalingsordninger i barnevernet*. Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet.
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2010). *Veileder om internkontroll i barneverninstitusjoner*. Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- Barne-, ungdoms- og familieetaten (2004). *Årsrapport for Barne-, ungdoms- og familieetaten 2004*. Oslo: Bufetat.
- Barne-, ungdoms- og familieetaten (2005). *Årsrapport for Barne-, ungdoms- og familieetaten 2005*. Oslo: Bufetat.
- BarnevernProffene & Forandningsfabrikken (2008-2011). *Stortingsmelding nr. 1 fra barn og unge i Norge. Det gode barnevernet*.
- Beazley, H., Bessell, S., Ennew, J. & Waterson, R. (2009). The right to be properly researched: Research with children in a messy, real world. *Children's Geographies*, 7, 365–378.
- Bogen, H. & M.Nadim (2009). *Et flerkulturelt ettervern? Ungdom med innvandrerbakgrunn i barnevernets ettervern*. Oslo: Fafo, Fafo-rapport 2009:05.
- Brandtæg, B., L. Håkonsen & T. E. Lunder (2010). *Kostnadsutviklingen i det kommunale barnevernet*. Bø: Telemarksforskning, rapport nr. 270.
- Bryman, A. (1996 [1988]). *Quality and quantity in social research*. London: Routledge.
- Bufdir (2009). *"Diagnose økonomi og styringssystem"*. Oslo: Bufdir, internt notat av 23. november 2009.
- Bufdir (2010). *Kvalitet i barnevernsinstitusjoner. Rapport fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets arbeidsgruppe*. Oslo: Bufdir. Tilgjengelig på <http://www.bufetat.no/Documents/Bufetat.no/Barnevern/Kvalitet%20i%20barnevern%20institusjoner.pdf>.
- Clausen, S.-E. & Kristofersen, L. B. (2008). *Barnevernsklinter i Norge 1990–2005. en longitudinell studie*. Oslo: NOVA, NOVA-rapport nr. 3/08.
- Côté, J. E. & C. G. Levine (2002). *Identity formation, agency, and culture: a social psychological synthesis*. London: Routledge.

Cresswell, J. W. (1998). *Qualitative inquiry and research design. Choosing among five traditions*. London: SAGE Publications.

Disponeringsbrev til regionene for 2011. Barne- ungdoms- og familiedirektoratet.

Dokument 1 (2010–2011) Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Riksrevisjonens gjennomgang av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2009.

Dokument nr. 3:6 (2007–2008). *Rapport: Virksomhetsanalyse av Bufetat*. Oslo: Riksrevisjonen.

Dokument nr. 3:10 (2002–2003). *Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging og tilsyn i barnevernet*. Oslo: Riksrevisjonen.

ECON (2007). *Styring og ressursbruk i statlig regionalt barnevern – vurdering av utvalgte problemstillinger*. Oslo: ECON, ECON-rapport nr. 2007-033. Utarbeidet for BLD.

Egelund, T. & Vitus, K. (2007): *Sammenbrud i anbringelser af unge. Risikofaktorer hos de unge, foreldre, anbringelsessteder og i sagsbehandlingen*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, rapport nr. 07:24.

Egelund, T. & Vitus K. (2009). Breakdown of care: the case of Danish teenage placements. *International Journal of Social Welfare*, 18, 45–56.

Egelund, T. & Frydensbjerg, G. (2011). "At give drengene er god tid". I T. Egelund & Jakobsen, T. Böcker (red.). (2011). *Døgninstitutionen. Modsetninger og strategier når børn og unge anbringes*. København: Hans Reitzels forlag, s. 205–238.

Egelund, T. & Jakobsen, T. Böcker (2009). Standardized individual therapy: A contradiction in terms? Professional principles and social practices in Danish institutional care. *Childhood*, 16, 265–282.

Egelund, T. & Lausten, M. (2009). Prevalence of mental health problems among children placed in out-of-home care in Denmark. *Child & Family Social Work*, 14, 156-165.

Egelund, T. & Jakobsen, T. Böcker (red.). (2011). *Døgninstitutionen. Modsetninger og strategier når børn og unge anbringes*. København: Hans Reitzels forlag.

Emond, R. (2003). Putting the care into residential care: The role of young people. *Journal of Social Work*, 3, 321–337.

Emond, R. (2004). Rethinking our understanding of the resident group in group care. *Child & Youth Care Forum*, 33, 193–207.

Ernst & Young (2006). *Evaluering av kjøp av barneverntjenester*. Rapport utarbeidet av Ernst & Young på oppdrag fra Bufetat. Oslo: Ernst & Young og Bufetat.

- Ernst & Young (2008). *Analyse av markedet for private barneverntjenester og konsekvenser av Bufetats beslutninger på markedet*. Rapport utarbeidet av Ernst & Young på oppdrag fra Bufetat. Oslo: Ernst & Young og Bufetat.
- Follesø, R. (2010). Ungdom, risiko og anerkjennelse. Hvordan støtte vilje til endring? *Tidsskrift for Ungdomsforskning*, 10, 73-87.
- Forkby, T. & Höjer, S. (2011). Navigations between regulations and gut instinct: the unveiling of collective memory in decision-making processes where teenagers are placed in residential care. *Child & Family Social Work*, 16, 159–168.
- Forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner*. 6. oktober 2008 nr. 580.
- Fossum, S. & Holmen, C. I. (2011). *Implementering av behandlingsmodellen – MultifunC. Implementeringsprosessen på seks barnevernsinstitusjoner i Norge*. Tromsø: Universitetet i Tromsø, RBKU Rapport nr. 1.
- Fuglsang, R., T. Egelund & M. Lausten (2011). *Tidligere anbragte som unge voksne*. København: Det nationale forskningscenter for velfærd, rapport nr. 11:35.
- Furlong, A. & F. Cartmel (2007). *Young people and social change: New perspectives*. Maidenhead, UK: McGraw-Hill/Open University Press, Series: Sociology and social change.
- Gautun, H. (2009). *Det nye barnevernbyråkratiet. En studie av samarbeid mellom kommune og stat innen barnevernet*. Oslo: Fafo, Faforapport nr. 2009:41.
- Gautun, H. (2010). *Det nye barnevernbyråkratiet II. En kartlegging av samarbeid mellom kommune og stat innen barnevernet*. Oslo: Fafo, Faforapport nr. 2010:27.
- Gautun, H., Sasaoka, K. & Gjerustad, C. (2006). *Brukerundersøkelse i barnevernsinstitusjonene*. Oslo: NOVA, NOVA-rapport nr. 9/06.
- Goffmann, E. (1961). *Asylums: Essays on the social situation of mental patients and other inmates*. New York: Doubleday.
- Grønningsæter, A. B. & B. R. Nuland (2008). *Diskriminering av lesbiske, homofile og bifile og av hivpositive. En litteraturgjennomgang*. Oslo: Fafo, Fafo-notat 2008:24.
- Gulløy, E. & Haraldsen, G. (2011). Spørreskjemaundersøkelser blant barn og ungdom. I E. Backe-Hansen & I. Frønes (red.). *Å forske med og på barn og unge*. Oslo: Gyldendal Akademisk, under utgivelse.
- Gundersen, T., G. R. Farstad & A. Solberg (2011). *Ansvarsfordeling til barns beste? Barn og unge med funksjonsnedsettelse i barnevernet*. Oslo: NOVA, NOVA-rapport nr. 17/11.

- Helsetilsynet (2009). *Utsatte barn og unge – behov for bedre samarbeid. Oppsummering av landsomfattende tilsyn 2008 med kommunale helse-, sosial- og barnevernstjenester til utsatte barn*. Oslo: Rapport fra Helsetilsynet 5/2009.
- Hennum, N. M. (2011). Controlling children's lives: covert messages in child protection service reports. *Child & Family Social Work*, 16, 336–344.
- Hicks, L., Gibbs, I., Weatherly, H. & Byford, S. (2008). Management, leadership and resources in children's homes: What influences outcomes in residential child-care settings? *British Journal of Social Work*, 39, 828–845.
- Hope, K. L. & Neby, S. (2010). *Kartlegging av familievernets og barnevernets tjenestetilbud til lesbiske, homofile, bifile og transpersoner*. Bergen: UNI Research, Rokkansenteret. Rapport nr. 6/2010.
- Højlund, S. (2011). Fodspor og fremtid(er). Refleksjoner over den sociapædagogiske samtale. I T. Egelund & T. Böcker Jakobsen (red.). *Døgninstitutionen. Modsætninger og strategier når børn og unge anbringes*. København: Hans Reitzels forlag, s. 181–204.
- Jakobsen, T. Böcker & Egelund, T. (2011). Adfærdsvanskelig ungdom? Gruppefelleskapets betydning for unge på døgninstitution. I T. Egelund & T. Böcker Jakobsen (red.). *Modsætninger og strategier når børn og unge anbringes i døgninstitution*. København: Hans Reitzels forlag, s. 67-90.
- James, S. (2011). What works in group care? - A structured review of treatment models for group homes and residential care. *Children & Youth Services Review*, 33, 308-321.
- Jansen, A. (2010). Victim or troublemaker? Young people in residential care. *Journal of Youth Studies*, 13, 423–437.
- Jansen, A. (2011). *Young people in residential care. Narrative engagement and processes of subjectivation*. Oslo: Universitetet i Oslo, Samfunnsvitenskapelig fakultet, Psykologisk Institutt: Avhandling til Dr. psychol-graden.
- Järvinen, M. & Mik-Meyer, N. (2003). Indledning: At skabe en klient. I M. Järvinen & N. Mik-Meyer (red.). *At skabe en klient. Institutionelle identiteter i social arbejde*. København: Hans Reitzels forlag, s. 9–29.
- Kendrick, A. (2008). Introduction. I A. Kendrick (ed.). *Residential child care. Prospects and challenges*. London: Jessica Kingsley Publishers, Research Highlights no. 47.
- Kirkpatrick, I., Kitchener, M. & Whipp, R. (2001). 'Out of sight, out of mind': Assessing the impact of markets for children's residential care. *Public Administration*, 79, 49–71.

- Kjørholt, A.-T., Bjerke, H., Stordal, G., Hellem, L. & Skotte, P. Stornæss (2009). Norway. I N. Taylor & A. B. Smith (eds.). *Children as citizens? International voices*. Otago: University of Otago Press, s. 99-128.
- Kristiansen, I.-H. & A. Skårberg (2010). *Sluttevaluering av utviklingsarbeidet Utsatte unge 17-23 år i overgangsfaser*. Oslo: NOVA, NOVA-rapport nr. 14/10.
- Kristofersen, L. B. (2009). *Barnevern og ettervern*. Oslo: NOVA, NOVA-rapport nr. 10/09.
- Kristofersen, L. B. (2007). *Tilgjengelighet og samarbeid: Mer fleksible hjelpetjenester? Opptrappingsplanen for psykisk helse, BUP og barnevern*. Oslo: NIBR, NBR-rapport 2007:13.
- Lescher-Nuland, B. og H. Gautun (2010). *Helse- og omsorgsbehov blant eldre lesbiske og homofile. En litteraturgjennomgang*. Oslo: Fafo, Fafo-rapport 2010:38.
- Mathisen, A., E. Backe-Hansen & E. Bakketeig (2008): Barneverninstitusjonene og ettervern. I E. Bakketeig & E. Backe-Hansen (red.). *Forskningkunnskap om ettervern*. Oslo: NOVA, NOVA-rapport nr. 18/08.
- McIntosh, I., Punch, S., Dorrer, N. & Emond, R. (2009). "You don't have to be watched to eat your toast": Surveillance and food practices within residential care for young people. *Surveillance & Society*, 7, 290–303.
- Melding St. 7 (2009-2010). *Gjennomgang av særlovshjemler*.
- Moshuus, G. (2004). Norsk foreldreskap – en øvelse i likhetskultur. En sammenligning av forestillinger om "godt foreldreskap" blant ungdom i Norge og Israel. *Tidsskrift for Ungdomsforskning*, 4, 49–66.
- Munro, E. (2011). *The Munro review of child protection: Final report. A child-centered system*. Department for education: Presented to Parliament by the Secretary of State for Education by Command of her Majesty. May 2011.
- Myrvold, T. M., Haaland, T. & Holm-Hansen, J. (2007). *Flerkulturelt barnevern: en kunnskapsoversikt*. Oslo: NIBR, NIBR-rapport nr. 2007:10.
- Nordstoga, S. & A. M. Støkken (2008). *Et kontrollregime i endring. Sluttrapport*. Kristiansand: Universitetet i Agder.
- Nordstoga, S. & A. M. Støkken (2009). *Barnevernsinstitusjoner og markedsbyråkrati*. Oslo: Universitetsforlaget.
- NOU 2009:22 (Flatøutvalget). *Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for barn og unge*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- NOU 2000:12 (Befringutvalget). *Barnevernet i Norge. Tilstandsvurderinger, nye perspektiver og forslag til reformer*. Oslo: Barne- og familiedepartementet.

- Oosterman, M., Schuengel, C., Slot, N. W., Ruud, A. R. B. & Doreleijers, T. A. H. (2007). Disruptions in foster care: A review and meta-analysis. *Children and Youth Services Review*, 29, 53–76.
- Ot. Prp. Nr. 9 (2002–2003). *Om lov om endringer I lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) og lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkantorloven) m. v.* Oslo: Barne- og familiedepartementet.
- Ot.prp. nr. 69 (2008–2009). *Om lov om endringer i barnevernloven.* Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet.
- Pettersen, K.-S. & D. Olberg (2006). *Arbeidstid i barneverninstitusjonene og behandlingstiltaket MST.* Oslo: NOVA, NOVA-rapport nr. 8/06.
- Prinsipputtalelse/fortolkning av 14. 6 2006 om barnevernloven §§2-3 og 5-1, avgitt av daværende Barne- og likestillingsdepartementet.*
- Prop. 1 S (2010–2011). Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak). For budsjettåret 2011. Oslo: Det kongelige Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- Prop. 1 S (2011–2012). Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak). For budsjettåret 2012. Oslo: Det kongelige Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- Rambøll A/S (2008). *Vurdering og videreutvikling av fagteam.* Rapport. Oslo: Rambøll Management A/S.
- Rambøll A/S (2011). *Brukerundersøkelse blant barn i statlige og private barneverniltak.* Oslo: Rambøll og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, sluttrapport.
- Rasmussen, I., Dyb, V. A., Heldal, N. & Strøm, S. (2010). *Samfunnsøkonomiske konsekvenser av marginalisering av ungdom.* Oslo: Vista Analyse A/S, rapport nr. 2010/7.
- Retningslinjer for fagteamenes arbeid i Bufetat.* Gjelder for 2010–2011. Oslo: Barne-, ungdoms-, og familieetaten.
- Riksrevisjonens rapport til Dokument nr. 1 (2005–2006). Riksrevisjonen: 22 november 2005.
- Riksrevisjonen (2008). *Riksrevisjonens virksomhetsanalyse av Bufetat. Dokument nr. 3:6 (2007–2008).* Oslo: Riksrevisjonen, 6. mars 2008.
- Ritchie, J. & Spencer, L. (2002). Qualitative data analysis for applied policy research. I A. M. Huberman & M. B. Miles (eds.). *The qualitative researcher's companion.* London: Sage Publications.
- Robson, C. (2002 [1993]). *Real world research. A resource for social scientists and practitioner-researchers.* Oxford: Blackwell-Wiley.

- Sandbæk, M. & H. J. Einarsson (2008). *Barn og unge rapporterer til FN om rettighetene sine*. Oslo: NOVA, NOVA-rapport nr. 2/08.
- Schwartz, I. (2007). *Børneliv på døgninstitution. Socialpædagogik på tværs av børns livssammenhenge*. Odense: Syddansk Universitet, Institut for Filosofi, Pædagogik og Regionsstudier. Ph.d.-avhandling.
- Schwartz, I. (2009). Børns utvikling af social deltagelse på døgninstitution. I T. Egelund & T. Böcker Jakobsen (red.). *Behandling. Begreb & praksis i socialt arbejde*. København: Hans Reitzels forlag, s. 67–84.
- Scott, S., Knapp, M., Henderson, J. & Maughan, B. (2001). Financial cost of social exclusion: follow up study of antisocial children into adulthood. *British Medical Journal*, 323, 1–5.
- Shier, H. (2001). Pathways to participation: Openings, opportunities and obligations. *Children & Society*, 15, 107-117.
- Slettebø, T., Oterholm, I. & Stavrum, A. (2010). *Brukermedvirkning i det statlige regionale barnevernet*. Oslo: Diakonhjemmets høgskole, rapport nr. 2010/3.
- St.meld. nr. 39 (1995–1996). *Om barnevernet*. Oslo: Barne- og familiedepartementet.
- St.meld. nr. 40 (2001–2002). *Om barne- og ungdomsvernet*. Oslo: Barne- og familiedepartementet.
- St.meld. nr. 17 (2002-2003). *Om statlige tilsyn*. Oslo: Fornyings-, administrasjons- og kirke- og kulturdepartementet.
- St.meld. nr. 47 (2008–2009). *Samhandlingsreformen. Rett behandling – på rett sted – til rett tid*. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
- St.prp. nr. 1 (2002–2003). For budsjetterterminen 2003. Oslo: Barne- og familiedepartementet.
- St.prp. nr. 1 (2003–2004). For budsjetterterminen 2004. Oslo: Barne- og familiedepartementet.
- St.prp. nr. 1 (2004–2005). For budsjetterterminen 2005. Oslo: Barne- og familiedepartementet.
- St.prp. nr. 1 (2005–2006). For budsjetterterminen 2006. Oslo: Barne- og familiedepartementet.
- St. prp. nr. 1 (2006–2007). For budsjetterterminen 2007. Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet.
- St.prp. nr. 1 (2007–2008). For budsjetterterminen 2008. Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet.

St.prp nr. 1 (2008–2009). For budsjetterminen 2009. Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet.

Stokholm, A. (2006a). *Anbragte børn mellom kammerater og pædagoger: En antropologisk analyse af socialitet og identitetsdannelse på døgninstitution*. Århus: Århus Universitet, Humanistisk fakultet, Institut for Antropologi, Arkeologi og Lingvistik. Ph.d.-avhandling.

Stokholm, A. (2006b). ”Vi er alltid en stor flok”: fællesskab i børnegruppen på døgninstitution. I O. Steen Kristensen (red.). *Mellem omsorg og metode – tværfalige studier i institutionsliv*. CVU Midt-Vest: Forlaget PUC, s. 217–239.

Stokholm, A. (2006c). At finde sin plads: hierarki i børnegruppen på døgninstitution. I O. Steen Kristensen (red.). *Mellem omsorg og metode – tværfalige studier i institutionsliv*. CVU Midt-Vest: Forlaget PUC, s. 240–273.

Strategidokument – statlig overtagelse av fylkeskommunale oppgaver, barnevern og familievern. *Rundskriv Q-19/2003*. Oslo: Barne- og familiedepartementet.

Tale til Stortinget 19. november 2010. Statsråd Audun Lysbakkens redegjørelse om situasjonen i barnevernet.

Tildelingsbrev til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet for 2005 fra Barne- og likestillingsdepartementet.

Tildelingsbrev til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2011 fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Tjellflaot, T. & Ulset, G. (2006). Kan rutiner og regler hindre barn og unges medvirkning i barnevernsinstitusjon? *Tidsskriftet Norges Barnevern*, 1, 22–28.

Triseliotis, J. (2002). Long-term foster care or adoption? The evidence examined. *Child and Family Social Work*, 7, 23–33.

Ulset, G. (2009). *Ungdoms fritid ved opphold i barnevernsinstitusjon*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning, rapport nr. 15/2009, Barnevernets Utviklingssenter i Midt-Norge.

Ulset, G. (2010). Tilværelse og oppvekst i barnevernsinstitusjon. *Tidsskrift for Ungdomsforskning*, 10, 49–71.

Utkast til fagplan for Bufetat for perioden 2010–2015.

Ward, H. (2009). Patterns of instability: Moves within the care system, their reasons, context and consequences. *Children and Youth Services Review*, 31, 1113–1118.

Winsvold, A. (2011). *Evalueringen av prosjektet Sammen for barn og unge – bedre samordning av tjenester til utsatte barn og unge*. Oslo: NOVA, NOVA-rapport nr. 18/11.

van Wormer, K., J. Wells & M. Boes (2000). *Social Work with Lesbians, Gays, and Bisexuals. A Strengths Perspective*. Boston: Allyn and Bacon.

Wyn, J. & R. White (2008). *Youth and society: Exploring the social dynamics of youth experience*. South Melbourne: Oxford University Press.

Yin, R. K. (1984). *Case study research. Design and methods*. New York: Sage Publications, Applied Social Research Methods Series, vol. 5 (2nd edition).

Årsrapport for Bufetat 2005. Oslo: Barne-, ungdoms- og familieetaten

Årsrapport for Bufetat 2004. Oslo: Barne-, ungdoms- og familietaten.

Vedlegg 1:

Tilrådinger fra personvernombudet for forskning (NSD)



arkiv-
kopier tilbake

Harald Hårfagres gate 29
N-5007 Bergen
Norway
Tel: +47-55 58 21 17
Fax: +47-55 58 96 50
nsd@nsd.uib.no
www.nsd.uib.no
Org.nr. 985 321 884

Elisabeth Backe-Hansen
Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA)
Postboks 3223 Elisenberg
0208 OSLO

NOVA J.nr.:	52/11
Mottatt den:	02. 02. 11
Saksbeh.:	EBH
Til orient.:	ILA, LSBK
Deres ref.:	
Arkiv:	350-52

Vår dato: 31.01.2011

Vår ref: 26130 / 3 / LT

Deres dato:

KVITTERING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 24.01.2011. Meldingen gjelder prosjektet:

26130

Evaluering av institusjonstilbudet i det statlige barnevernet - elektronisk spørreundersøkelse til fagteamansatte

Behandlingsansvarlig
Daglig ansvarlig

NOVA, ved institusjonens øverste leder
Elisabeth Backe-Hansen

Personvernombudet har vurdert prosjektet og finner at behandlingen av personopplysninger er meldepliktig i henhold til personopplysningsloven § 31. Behandlingen tilfredsstiller kravene i personopplysningsloven.

Personvernombudets vurdering forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet, korrespondanse med ombudet, eventuelle kommentarer samt personopplysningsloven/helseregisterloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.

Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema, http://www.nsd.uib.no/personvern/forsk_stud/skjema.html. Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://www.nsd.uib.no/personvern/prosjektoversikt.jsp>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 01.11.2011, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen

Bjørn Henrichsen

Lis Tenold

Kontaktperson: Lis Tenold tlf: 55 58 33 77
Vedlegg: Prosjektvurdering



Opplysningene samles inn gjennom en spørreskjemaundersøkelse. Undersøkelsen benytter Questback.

NOVA har fått utlevert e-postadresser fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og NOVA står for utsendelsen. Utvalget omfatter samtlige tilsatte fagpersoner (ikke administrativt personale) i landets 26 fagteam. Utvalget omfatter totalt ca. 130 personer.

Det gis skriftlig informasjon og samtykke for deltakelse er ensbetydende med returnering spørreskjema. Personvernombudet finner i utgangspunkt skrevet tilfredsstillende men forutsetter at det tilføyes/endres:

- avsnittet "Deltakelse i evaluering....." endres til "Deltakelse i evaluering er frivillig og du har mulighet til å trekke deg når som helst underveis. Dersom du trekker deg vil alle innsamlede data om deg bli anonymisert. Opplysningene vil bli behandlet konfidensielt, og ingen enkeltpersoner vil kunne gjenkjennes i den ferdige rapporten. Koblingen mellom e-postadresse og spørreskjema slettes når data er ferdig innsamlet og senest ved utgangen av april 2011."

Personvernombudet ber om at endelig revidert skriv ettersendes før det tas kontakt med utvalget.

Innsamlede opplysninger anonymiseres ved prosjektslutt, senest 01.11.2011. Med anonymisering innebærer at navnelister slettes/makuleres, og ev. kategorisere eller slette indirekte personidentifiserbare opplysninger.



Heidi Gautun
Forskningsstiftelsen Fafo
Postboks 2947 Tøyen
0608 OSLO

Vår dato: 09.02.2011

Vår ref: 26058 / 3 / RKH

Deres dato:

Deres ref:

KVITTERING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 17.01.2011. All nødvendig informasjon om prosjektet forelå i sin helhet 09.02.2011. Meldingen gjelder prosjektet:

26058	<i>Evaluering av institusjonstilbudet innen barnevernet- undersøkelse blant institusjonsledere</i>
<i>Behandlingsansvarlig</i>	<i>Forskningsstiftelsen Fafo, ved institusjonens overste leder</i>
<i>Daglig ansvarlig</i>	<i>Heidi Gautun</i>

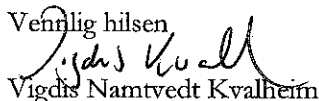
Personvernombudet har vurdert prosjektet og finner at behandlingen av personopplysninger er meldepliktig i henhold til personopplysningsloven § 31. Behandlingen tilfredsstiller kravene i personopplysningsloven.

Personvernombudets vurdering forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet, korrespondanse med ombudet, eventuelle kommentarer samt personopplysningsloven/-helseregisterloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.

Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema, http://www.nsd.uib.no/personvern/forsk_stud/skjema.html. Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://www.nsd.uib.no/personvern/prosjektoversikt.jsp>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 01.02.2012, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen

Vigdis Namtvedt Kvalheim


Ragnhild Kise Haugland

Kontaktperson: Ragnhild Kise Haugland tlf: 55 58 83 34
Vedlegg: Prosjektvurdering



Prosjektet er et samarbeid mellom Fafo og NOVA, og forskere ved begge institusjonene skal ha full tilgang til datamaterialet. Fafo er ansvarlig for én del av datainnsamlingen, som er beskrevet i denne meldingen; NOVA er ansvarlig for den andre delen av datainnsamlingen, som er beskrevet i en separat melding til personvernombudet, jf. prosjektnummer 26130. Personvernombudet anbefaler at samarbeidet formelt avklares mellom institusjonene ved at det utarbeides en avtale som blant annet omfatter ansvarsfordeling, ansvarsstruktur, hvem som initierer prosjektet, bruk av data og eventuelt eierskap.

Utvalget i den delen av datainnsamlingen som Fafo er ansvarlig for består av ledere ved 170 barnevernsinstitusjoner. Utvalget rekrutteres ved at oppdragsgiver (Barne- og likestillingsdepartementet/Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet) gir forskningsgruppen en liste over e-postadressene til barnevernslederne, og forskningsgruppen sender utvalget informasjon om prosjektet samt link til spørreskjema via e-post. Personvernombudet finner informasjonsskrivet som forelå 09.02.2011 godt utformet.

Opplysningene samles inn gjennom et nettbasert spørreskjema (QuestBack). Fafo vil inngå en databehandleravtale med QuestBack i henhold til personopplysningsloven § 15.

Informantenes e-postadresse blir registrert for å kunne gjennomføre en purring, men slettes etter at purringen er gjennomført. Personvernombudet gjør oppmerksom på at ansatte ved QuestBack vil ha mulighet til å føre besvarelsen tilbake til respondenten via respondentens IP-adresse frem til QuestBack sletter koblingen mellom besvarelse og IP-adresse. I tillegg registreres det tilstrekkelig med bakgrunnsopplysninger i selve besvarelsen til at enkelte av respondentene vil kunne være identifiserbare via disse, jf. e-post fra personvernombudet 08.02.2011.

Når prosjektet er fullført, og senest innen 01.02.2012, skal innsamlede opplysninger være anonymisert ved at kobling mellom besvarelse og e-postadresse (samt IP-adresse) slettes, og bakgrunnsopplysninger som gjør det mulig å identifisere institusjonen, og dermed også respondenten, slettes eller omskrives/kategoriseres slik at det ikke lenger er mulig å føre opplysningene tilbake til enkeltpersoner.



Harald Hårfagres gate 29
N-5007 Bergen
Norway
Tel: +47-55 58 21 17
Fax: +47-55 58 96 50
nsd@nsd.uib.no
www.nsd.uib.no
Org.nr. 985 321 884

Arne Backer Grønningsæter
Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning
Forskningsstiftelsen Fafo
Postboks 2947 Tøyen
0608 OSLO

Vår dato: 25.05.2011

Vår ref: 27054 / 3 / LMR

Deres dato:

Deres ref:

KVITTERING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 15.04.2011. Meldingen gjelder prosjektet:

27054	<i>Evaluering av institusjonstilbudet i barnevernet - case studie</i>
<i>Behandlingsansvarlig</i>	<i>Forskningsstiftelsen Fafo, ved institusjonens øverste leder</i>
<i>Daglig ansvarlig</i>	<i>Arne Backer Grønningsæter</i>

Personvernombudet har vurdert prosjektet og finner at behandlingen av personopplysninger er meldepliktig i henhold til personopplysningsloven § 31. Behandlingen tilfredsstiller kravene i personopplysningsloven.

Personvernombudets vurdering forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet, korrespondanse med ombudet, eventuelle kommentarer samt personopplysningsloven/-helseregisterloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.

Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema, http://www.nsd.uib.no/personvern/forsk_stud/skjema.html. Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://www.nsd.uib.no/personvern/prosjektoversikt.jsp>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 01.11.2011, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen

Vigdis Namtvedt Kvalheim


Linn-Merethe Rød

Kontaktperson: Linn-Merethe Rød tlf: 55 58 89 11
Vedlegg: Prosjektvurdering



Prosjektet er en nasjonal multisenterstudie hvor Forskningsstiftelsen Fafo er behandlingsansvarlig institusjon. Deltakende institusjon er NOVA.

Personvernombudet legger til grunn at organisering formelt er avklart mellom institusjonene og anbefaler at det utarbeides en avtale som bl.a. omfatter ansvarsfordeling, ansvarsstruktur, hvem som initierer prosjektet, bruk av data og ev. eierskap.

Prosjektet har som formål å vurdere om det eksisterende institusjonstilbudet er godt nok til å ivareta barns behov. Utvalget består av barnevernstjenesten og deres samarbeidspartnere i anslagsvis syv kommuner. Data samles inn via:

- Gjennomgang av ca. syv anonymiserte barnevernssaker omhandlende institusjonsplassering. Barneverntjenestene vil bli bedt om å fjerne identifiserbar informasjon om det enkelte barn eller den enkelte familie, før utlevering til forskergruppen.

- Intervjuer med involverte fagpersoner. Totalt inngår mellom 14 og 35 ansatte i utvalget.

- Observasjon på møter som diskuterer institusjonsplassering av barn, vedrørende arbeidsprosesser og hvilke faglige, administrative eller økonomiske hensyn som vektlegges. Dersom forskernes tilstedeværelse vil bety brudd på taushetsplikten, legges det i stedet opp til at deltakerne på møtet intervjues umiddelbart etterpå.

Ombudet forstår det slik at det legges klart og tydelig opp til at ingen taushetsbelagt informasjon skal verken overhøres eller innhentes, samt at dette avklares i forkant overfor de involverte, jf. telefonsamtale med prosjektleder av 25.05.2011.

Forespørsel om deltakelse foretas av prosjektgruppen, ved i første omgang telefonhenvendelse til barneverntjenesten. Videre vil forskerne reise til aktuelle kommuner og snakke med barneverntjenestene og deres samarbeidspartnere. Det gis muntlig informasjon om prosjektet, og innhentes muntlig samtykke til deltakelse. Det legges til grunn at utvalget får informasjon om følgende, jf. telefonsamtale med prosjektleder av 25.05.2011:

- Formålet med prosjektet
- Hvilke opplysninger som innhentes og hva opplysningene skal brukes til
- At det gjøres lydopptak under intervju
- At prosjektet skal fullføres innen oktober 2011, og at lydopptak skal slettes og det øvrige datamaterialet anonymiseres senest innen prosjektslutt
- At deltakelse er frivillig, og at et samtykke kan trekkes tilbake så lenge studien pågår uten at man må oppgi grunn
- At forsker er underlagt taushetsplikt og at data behandles konfidensielt
- Navn og kontaktopplysninger til behandlingsansvarlig institusjon og forsker
- Det kan med fordel angis at prosjektet er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS

Prosjektet skal avsluttes 01.11.2011 og innsamlede opplysninger skal da anonymiseres og lydopptak slettes. Anonymisering innebærer at eventuelle direkte personidentifiserende opplysninger som navn slettes, og at indirekte personidentifiserende opplysninger (sammenstilling av bakgrunnsopplysninger som f.eks. kommune, yrke, alder, kjønn) fjernes eller endres.

Vedlegg 2: Spørreskjema og guide for casestudien



Evaluering av institusjonstilbudet – fagteamansatte

TIL ANSATTE I FAGTEAMENE

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) har igangsatt en evaluering av forvaltningsreformen fra 2004. Som ledd i denne evalueringen gjennomfører NOVA i samarbeid med Forskningsstiftelsen Fafo en spørreskjemaundersøkelse blant ledere og fagteamrådgivere i samtlige av landets fagteam, på oppdrag av BLD.

Hensikten med evalueringen er å avklare i hvor stor grad sentrale målsettinger med reformen er oppnådd. Videre ønsker departementet en evaluering av alle sider ved institusjonstilbudet, som kvaliteten på tilbudet, konsekvenser av konkurranseutsettingen og samhandling og samarbeid knyttet til institusjonstilbudet. Det er også viktig å undersøke i hvor stor grad og på hvilke måter det er variasjoner mellom regionene, som jo hadde ulike utgangspunkt da reformen ble gjennomført. Våre spørsmål er utformet i tråd med disse målsettingene.

Deltakelse i evalueringen er frivillig, og du har mulighet til å trekke deg når som helst underveis. Dersom du trekker deg, vil alle innsamlede data om deg bli anonymisert. Opplysningene vil bli behandlet konfidensielt, og ingen enkeltpersoner vil kunne gjenkjennes i den ferdige rapporten. Koblingen mellom e-postadresse og spørreskjema slettes når data er ferdig innsamlet og senest ved utgangen av april 2011.

Fagteamene spiller en sentral rolle i Bufetats arbeid, som kontaktpunkt mellom Bufetat, kommunene og institusjonene. Vi håper du vil ta deg tid til å besvare spørsmålene, som du vil bruke 10-15 minutter på.

Har du spørsmål eller kommentarer, ta gjerne kontakt med prosjektleder Elisabeth Backe-Hansen, NOVA. Telefon: 22541307/92446421, epostadresse ebh@nova.no.

SPØRRESKJEMA FAGTEAMENE

1 Bakgrunnsopplysninger

2 Hvilken region tilhører fagteamet du jobber i?

Region Nod

Region Midt-Norge

Region Vest

Region Øst

Region Sør

3 Er du utdannet som

Barnevernpedagog

Sosionom

Psykolog

Psykolog med godkjent spesialitet

Pedagog

Annet

4 Hvor mange års arbeidserfaring har du innenfor barnevernet i førstelinjen (Skriv 0 hvis du ikke har jobbet i førstelinjen) (Skriv kun tall)

5 Andrelinjen (stat eller fylkeskommune) (Skriv kun tall)

6 Er du

Mann

Kvinne

7 Hvor gammel er du?

Under 30 år

31-40 år

41-50 år

51 år eller eldre

8 Hva er din stilling?

Fagteamleder Fagteamrådgiver

9 (Bare til fagteamlederne) Hvor mange ganger måtte ditt fagteam kjøpe enkeltplasser (institusjoner) i løpet av 2010?

Ingen ganger

1-4 ganger

5-9 ganger

10 ganger eller mer

10 (Bare til fagteamlederne) Bruker du Fylkesmannens årlige tilsynsrapport aktivt som vurderingsgrunnlag ved valg av institusjonsplassering?

Ja Nei

11 Omfang av institusjonstilbudet

12 Er antall institusjonsplasser innen deres opptaksområde tilstrekkelig når det gjelder

Akutt plasser for barn (0-12 år)	<i>Ja</i>	<i>Nei</i>
Akutt plasser for ungdom	<i>Ja</i>	<i>Nei</i>
Utredningsplasser for barn	<i>Ja</i>	<i>Nei</i>
Utredningsplasser for ungdom	<i>Ja</i>	<i>Nei</i>
Plasser for barn med sammensatte problemer	<i>Ja</i>	<i>Nei</i>
Plasser for ungdom med sammensatte problemer	<i>Ja</i>	<i>Nei</i>
Plasser for barn og unge med sosioemosjonelle vansker	<i>Ja</i>	<i>Nei</i>
Plasser for unge med atferdsvansker	<i>Ja</i>	<i>Nei</i>
Egne institusjoner for unge med atferdsvansker	<i>Ja</i>	<i>Nei</i>
Omsorgsinstitusjoner for barn	<i>Ja</i>	<i>Nei</i>
Omsorgsinstitusjoner for ungdom	<i>Ja</i>	<i>Nei</i>
Langvarige plasseringer før utflytting til egen bolig	<i>Ja</i>	<i>Nei</i>
Plasser med gode ettervernstilbud	<i>Ja</i>	<i>Nei</i>

13 Er antall beredskapshjemsplasser innen deres opptaksområde tilstrekkelig når det gjelder

Barn mellom 0 og 5 år	<i>Ja</i>	<i>Nei</i>
Barn mellom 6 og 12 år	<i>Ja</i>	<i>Nei</i>
Ungdom mellom 13 og 18 år	<i>Ja</i>	<i>Nei</i>

14 Er du enig eller uenig i at noen av følgende forhold hemmer utnyttelsen av den statlige institusjonskapasiteten?

Det er ikke nok plasser	<i>Enig</i>	<i>Delvis enig</i>	<i>Delvis uenig</i>	<i>Uenig</i>
Plassene er ikke differensierte nok	<i>Enig</i>	<i>Delvis enig</i>	<i>Delvis uenig</i>	<i>Uenig</i>
Institusjonene arbeider ikke metodisk godt nok	<i>Enig</i>	<i>Delvis enig</i>	<i>Delvis uenig</i>	<i>Uenig</i>
Behovet for akutt plasser kan ikke forutsies	<i>Enig</i>	<i>Delvis enig</i>	<i>Delvis uenig</i>	<i>Uenig</i>

15 Kvalitet

16 Kan du skrive ned tre stikkord på hva du mener kjennetegner et godt institusjonstilbud? (Skriv kun bokstaver)

17 Vurderer du kvaliteten på institusjonstilbudet i ditt opptaksområde som i hovedsak god for

Omsorgsplasserte	<i>Ja</i>	<i>Både og</i>	<i>Nei</i>	<i>Uaktuelt</i>
Atferdsplasserte	<i>Ja</i>	<i>Både og</i>	<i>Nei</i>	<i>Uaktuelt</i>
Akutt plasserte	<i>Ja</i>	<i>Både og</i>	<i>Nei</i>	<i>Uaktuelt</i>
Plasserte for utredning	<i>Ja</i>	<i>Både og</i>	<i>Nei</i>	<i>Uaktuelt</i>
Langtidsplasserte	<i>Ja</i>	<i>Både og</i>	<i>Nei</i>	<i>Uaktuelt</i>
Barn og unge med atferdsvansker	<i>Ja</i>	<i>Både og</i>	<i>Nei</i>	<i>Uaktuelt</i>
Barn og unge med sammensatte problemer	<i>Ja</i>	<i>Både og</i>	<i>Nei</i>	<i>Uaktuelt</i>
Barn og unge med sosioemosjonelle vansker	<i>Ja</i>	<i>Både og</i>	<i>Nei</i>	<i>Uaktuelt</i>
Ungdom i ettervernsfasen	<i>Ja</i>	<i>Både og</i>	<i>Nei</i>	<i>Uaktuelt</i>

- 18 Vurderer du generelt kvaliteten på institusjonstilbudet i ditt opptaksområde som god i følgende institusjonstyper?**
- | | | | | |
|--|-----------|----------------|------------|-----------------|
| Statlig eide institusjoner | <i>Ja</i> | <i>Både og</i> | <i>Nei</i> | <i>Uaktuelt</i> |
| Kommunalt eide institusjoner | <i>Ja</i> | <i>Både og</i> | <i>Nei</i> | <i>Uaktuelt</i> |
| Privat eide (ideelle) institusjoner | <i>Ja</i> | <i>Både og</i> | <i>Nei</i> | <i>Uaktuelt</i> |
| Privat eide (kommersielle) institusjoner | <i>Ja</i> | <i>Både og</i> | <i>Nei</i> | <i>Uaktuelt</i> |
- 19 Hvordan gjennomføres fagteamets samarbeid med institusjonene?**
- | | | | | |
|--|--|--|-----------|------------|
| Jevnlige samarbeidsmøter med institusjonenes ledelse | | | <i>Ja</i> | <i>Nei</i> |
| Jevnlig deltakelse i faglige møter på institusjonene | | | <i>Ja</i> | <i>Nei</i> |
| Fagteamet arrangerer faglige samlinger for flere av institusjonene | | | <i>Ja</i> | <i>Nei</i> |
| Fagteamet har jevnlig veiledningsmøter med institusjonene | | | <i>Ja</i> | <i>Nei</i> |
| Telefonkontakt | | | <i>Ja</i> | <i>Nei</i> |
- 20 På hvilke måter vurderer du at institusjonene følger opp det faglige grunnlaget for arbeidet?**
- | | | | |
|---|-------------|-------------|--------------|
| Institusjonene bruker kunnskapsbasert metodikk | <i>Alle</i> | <i>Noen</i> | <i>Ingen</i> |
| Institusjonene har redegjort skriftlig for sin faglige tilnæringsmåte | <i>Alle</i> | <i>Noen</i> | <i>Ingen</i> |
| Institusjonene har teoribaserte tilnæringsmåter | <i>Alle</i> | <i>Noen</i> | <i>Ingen</i> |
- 21 Er du enig eller uenig i følgende beskrivelser om regionenes godkjennings- og kvalitetssikringssystem knyttet til institusjonene?**
- | | | | | |
|--|------------------|--------------------|---------------------|-------------------|
| Det er effektivt | <i>Helt enig</i> | <i>Delvis enig</i> | <i>Delvis uenig</i> | <i>Helt uenig</i> |
| Det er for omfattende, det skaper unødig fordyring av tilbudet | <i>Helt enig</i> | <i>Delvis enig</i> | <i>Delvis uenig</i> | <i>Helt uenig</i> |
| Det bidrar til god kvalitet på institusjonstilbudet | <i>Helt enig</i> | <i>Delvis enig</i> | <i>Delvis uenig</i> | <i>Helt uenig</i> |
| Det fungerer godt som kontroll av institusjonene | <i>Helt enig</i> | <i>Delvis enig</i> | <i>Delvis uenig</i> | <i>Helt uenig</i> |
- 22 Vurderer du at institusjonene stort sett har god kompetanse i å jobbe med barn og unge med følgende bakgrunn?**
- | | | | | |
|----------------------------------|-------------|-------------|--------------|-----------------|
| Med minoritetsbakgrunn | <i>Alle</i> | <i>Noen</i> | <i>Ingen</i> | <i>Uaktuelt</i> |
| Eksponert for vold i hjemmet | <i>Alle</i> | <i>Noen</i> | <i>Ingen</i> | <i>Uaktuelt</i> |
| Seksuelt eller fysisk mishandlet | <i>Alle</i> | <i>Noen</i> | <i>Ingen</i> | <i>Uaktuelt</i> |
| Psykisk syke foreldre | <i>Alle</i> | <i>Noen</i> | <i>Ingen</i> | <i>Uaktuelt</i> |
| Rusmisbrukende foreldre | <i>Alle</i> | <i>Noen</i> | <i>Ingen</i> | <i>Uaktuelt</i> |
| Utsatt for omsorgssvikt | <i>Alle</i> | <i>Noen</i> | <i>Ingen</i> | <i>Uaktuelt</i> |
| Fra fattige familier | <i>Alle</i> | <i>Noen</i> | <i>Ingen</i> | <i>Uaktuelt</i> |
- 23 Vurderer du at institusjonene stort sett følger opp:**
- | | | | |
|--|-------------------|-------------------------|------------------------|
| Barn og unges behov for kontakt med familie og nettverk? | <i>Stort sett</i> | <i>Til en viss grad</i> | <i>Stort sett ikke</i> |
| Barna og ungdommenes skolegang | <i>Stort sett</i> | <i>Til en viss grad</i> | <i>Stort sett ikke</i> |
| Hva barn/unge synes om oppholdet | <i>Stort sett</i> | <i>Til en viss grad</i> | <i>Stort sett ikke</i> |
| Gutter på en god måte | <i>Stort sett</i> | <i>Til en viss grad</i> | <i>Stort sett ikke</i> |
| Jenter på en god måte | <i>Stort sett</i> | <i>Til en viss grad</i> | <i>Stort sett ikke</i> |

24 Er du enig eller uenig i følgende påstander om Bufetats organisering av institusjonstilbudet?

Organisering av institusjonstilbudet er for sentralisert	<i>Helt enig</i>	<i>Delvis enig</i>	<i>Delvis uenig</i>	<i>Helt uenig</i>
Administrering ved kjøp av institusjonsplasser er effektiv	<i>Helt enig</i>	<i>Delvis enig</i>	<i>Delvis uenig</i>	<i>Helt uenig</i>
Den sentrale organisering skaper ekstraarbeid for fagteam	<i>Helt enig</i>	<i>Delvis enig</i>	<i>Delvis uenig</i>	<i>Helt uenig</i>

25 Beslutninger om institusjonsplassering

26 Er du enig eller uenig i:

De sentrale føringene om å begrense bruken av institusjoner	<i>Helt enig</i>	<i>Delvis enig</i>	<i>Delvis uenig</i>	<i>Helt uenig</i>
Det er vanskelig å få god oversikt over institusjonstilbudet	<i>Helt enig</i>	<i>Delvis enig</i>	<i>Delvis uenig</i>	<i>Helt uenig</i>
De private føringene om å begrense bruken av private, kommersielle institusjoner	<i>Helt enig</i>	<i>Delvis enig</i>	<i>Delvis uenig</i>	<i>Helt uenig</i>
Jeg opplever et stort rom for skjønnsanvendelse i valg av institusjonsplass i enkeltsaker	<i>Helt enig</i>	<i>Delvis enig</i>	<i>Delvis uenig</i>	<i>Helt uenig</i>
Jeg opplever å være sterkt bundet av overordnet myndighet i regionen når det gjelder valg av institusjonsplass	<i>Helt enig</i>	<i>Delvis enig</i>	<i>Delvis uenig</i>	<i>Helt uenig</i>
Regionene gir utfyllende beskrivelser om de plassene som skal tilbys fylkesnemnda	<i>Helt enig</i>	<i>Delvis enig</i>	<i>Delvis uenig</i>	<i>Helt uenig</i>
Jeg opplever et sterkt press fra Bufdir og regionen om å ta økonomiske hensyn ved valg av tiltak	<i>Helt enig</i>	<i>Delvis enig</i>	<i>Delvis uenig</i>	<i>Helt uenig</i>

27 Er de fleste barn og ungdom tilstrekkelig utredet før kommunen ber om institusjonsplassering når det gjelder:

Psykisk helse	<i>De fleste</i>	<i>Noen</i>	<i>Ingen</i>
Sosioemosjonell fungering	<i>De fleste</i>	<i>Noen</i>	<i>Ingen</i>
Skolesituasjon	<i>De fleste</i>	<i>Noen</i>	<i>Ingen</i>
Behov for spesielle tiltak	<i>De fleste</i>	<i>Noen</i>	<i>Ingen</i>
Foreldrenes situasjon	<i>De fleste</i>	<i>Noen</i>	<i>Ingen</i>
Risiko og beskyttelsesfaktorer for det enkelte barn	<i>De fleste</i>	<i>Noen</i>	<i>Ingen</i>
Samværsordning	<i>De fleste</i>	<i>Noen</i>	<i>Ingen</i>
Barna og ungdommenes ressurser og interesser	<i>De fleste</i>	<i>Noen</i>	<i>Ingen</i>
Barna og ungdommene er konsultert	<i>De fleste</i>	<i>Noen</i>	<i>Ingen</i>
Det foreligger legeerklæring om barna og ungdommene	<i>De fleste</i>	<i>Noen</i>	<i>Ingen</i>

28 Hvis du opplever at barn og ungdom ikke er tilstrekkelig utredet, hva gjør du da?

Bistår i selve utredningen
Henviser til andre instanser
Ber kommunen om å utrede nærmere selv
Uaktuelt, jeg opplever ikke at barn/ungdom ikke er tilstrekkelig utredet

29 Samhandling og samarbeid

30 Hadde du ønsket mer samarbeid om institusjonsplasseringer med noen av følgende etater/instanser? (Flere kryss mulig)

- Bufdir
- Din region (Bufetat)
- Andre regioner (Bufetat)
- Andre fagteam i eller utenfor din region
- Den kommunale barneverntjenesten
- Familievernet
- Fylkesnemnda
- Psykisk helsevern for barn og unge
- Primærhelsetjenesten
- Spesialisthelsetjenesten (somatikk)
- Skole
- NAV
- PPT
- De aktuelle institusjonene

31 Hvor ofte forekommer det at du er uenig når kommunen foreslår institusjonsplassering av barn/ungdom?

Som oftest Av og til Sjelden Aldri Ikke sikker

32 (Hvis svart som oftest eller av og til på spørsmål 31) Hvorfor er du i så fall uenig? (flere kryss mulig)

- Barn mellom 0 og 5 år er for unge itl å bo i institusjon
- Barn mellom 6 og 12 år er for unge til å bo i institusjon
- Hjemmebaserte tiltak eller fosterhjem er bedre egnet
- Beredskapshjem er bedre egnet
- Det er ikke egnede institusjonsplasser i geografisk nærhet
- Institusjonsplassering er for kostbart
- Generelt bør institusjonsplassering unngås

33 Hvordan vurderer du i hovedsak samarbeidet om institusjonsplasseringer med:

Den regionen ditt fagteam tilhører	<i>Svært godt</i>	<i>Ganske godt</i>	<i>Verken godt eller dårlig</i>	<i>Nokså dårlig</i>	<i>Svært dårlig</i>
Bufdir sentralt	<i>Svært godt</i>	<i>Ganske godt</i>	<i>Verken godt eller dårlig</i>	<i>Nokså dårlig</i>	<i>Svært dårlig</i>
De statlig eide institusjonene	<i>Svært godt</i>	<i>Ganske godt</i>	<i>Verken godt eller dårlig</i>	<i>Nokså dårlig</i>	<i>Svært dårlig</i>
De kommunalt eide institusjonene	<i>Svært godt</i>	<i>Ganske godt</i>	<i>Verken godt eller dårlig</i>	<i>Nokså dårlig</i>	<i>Svært dårlig</i>
De privat eide (ideelle) institusjonene	<i>Svært godt</i>	<i>Ganske godt</i>	<i>Verken godt eller dårlig</i>	<i>Nokså dårlig</i>	<i>Svært dårlig</i>
De privat eide (kommersielle) institusjonene	<i>Svært godt</i>	<i>Ganske godt</i>	<i>Verken godt eller dårlig</i>	<i>Nokså dårlig</i>	<i>Svært dårlig</i>
Kommunene	<i>Svært godt</i>	<i>Ganske godt</i>	<i>Verken godt eller dårlig</i>	<i>Nokså dårlig</i>	<i>Svært dårlig</i>
Fylkesnemnda	<i>Svært godt</i>	<i>Ganske godt</i>	<i>Verken godt eller dårlig</i>	<i>Nokså dårlig</i>	<i>Svært dårlig</i>

Spørreundersøkelse blant institusjonsledere innen barnevernet

Fafo institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning og Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) gjennomfører en evaluering av barnevernets institusjonstilbud på oppdrag av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Som en del av evalueringen gjennomfører vi en spørreundersøkelse blant alle institusjonsledere, uansett eierform. Vi har fått e-postadressene deres fra Bufdir. Undersøkelsen inngår i en større evaluering av forvaltningsreformen som fant sted i 2004, da staten overtok fylkeskommunenes ansvar innen barnevernet. Hvor godt dagens system fungerer vil bli belyst fra flere sider.

Vi stiller spørsmål om deres vurdering av kvaliteten på institusjonstilbudet, samarbeidet med Bufetat, hvordan dere opplever dagens anbudssystem, samt godkjennings- og kvalitetssikringssystemet. Å få tilbakemelding om dine erfaringer som institusjonsleder er helt sentralt for å kunne få et helhetlig bilde av hvordan institusjonstilbudet organiseres og driftes i dag. Vi håper du vil ta deg tid til å svare! Du vil bruke maksimum en halv time på å besvare skjemaet.

Koplingsnøkkelen mellom e-postadresser og svar, samt bakgrunnsinformasjon som gjør det mulig å identifisere institusjoner, blir slettet etter at datainnsamlingen er gjennomført, og senest 31.12.2011. Svar fra undersøkelsen blir anonymisert, og det vil ikke være mulig å identifisere institusjoner og hvem som har svart hva i rapporten som publiseres fra prosjektet. Det er frivillig å delta i undersøkelsen. Undersøkelsen er tilrådd av Personvernombudet for forskning ved Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD).

Seniorforsker Heidi Gautun (Fafo) (telefon 22088725, e-postadresse heidi.gautun@fafo.no) er ansvarlig for datainnsamlingen og kan gjerne kontaktes hvis dere har spørsmål.

Med vennlig hilsen
Heidi Gautun
Seniorforsker Fafo

Spørreskjema institusjonslederne

- 1 Tar dere imot barn/ungdom fra en eller flere regioner?**
 - En region
 - Flere regioner

- 2 (Hvis svart en region) Hvilken region?**
 - Region Nord
 - Region Midt-Norge
 - Region Vest
 - Region Øst
 - Region Sør

- 3 (Hvis svart flere regioner) Hvilken region får dere flest barn/unge fra?**
 - Region Nord
 - Region Midt-Norge
 - Region Vest
 - Region Øst
 - Region Sør

- 4 Er institusjonen:**
 - Statlig
 - Kommunal
 - Privat ideell
 - Privat kommersiell

- 5 Er institusjonen (flere kryss mulig)**
 - Kun for barn til og med 12 år
 - For ungdom 13-18 år
 - For unge voksne 19-22 år

- 6 Hvor mange plasser er institusjonen godkjent/kvalitetssikret for? (Antall) (Skriv kun tall)**

- 7 Hvor høy beleggsprosent har dere per i dag? (prosent) (Skriv kun tall)**

- 8 Hvor høy prosent har dere i gjennomsnitt hatt i år? (prosent) (Skriv kun tall)**

- 9 Hva slags grunnlag er det for plasseringer på din institusjon? (Flere kryss mulig)**
 - § 4-4 5. ledd, hjelpetiltak
 - § 4-12, omsorgsvedtak
 - § 4-6, akutt plassering
 - §4-24, atferd, tvang
 - § 4-26, atferd, frivillig

- 10 Tilbyr institusjonen (flere kryss mulig)**
 Utredning
 Plasser til unge med rusproblemer
 Plasser til barn og unge med psykiske vansker
 Plasser til barn og unge med sammensatte problemer
 Plasser til barn og unge med ren omsorgsproblematikk
 Akutt plasseringer (uansett hjemmel)
- 11 Har institusjonen flere avdelinger?**
 Ja
 Nei
- 12 (Hvis ja på spørsmål 11) Hvor mange? (Skriv kun tall)**
- 13 (Hvis ja på spørsmål 11) Er avdelingene organisert slik at de tar imot beboere med ulik problematikk?**
 Ja
 Nei
- 14 Har institusjonen fastsatt målsetting for hvor lenge opphold skal vare?**
 Ja, 0-6 uker
 Ja, 6 uker til 3 måneder
 Ja, 3 måneder til et halvt år
 Ja, et halvt år eller lenger
 Nei
- 15 Har dere opplevd at plasseringer har blitt mer langvarige enn forutsatt i løpet av det siste året?**
Alle De fleste Noen Ingen
- 16 Forelå det tiltaks- eller omsorgsplan ved plassering av barn/ungdom som har blitt plassert på institusjon i løpet av det siste året?**
Alle De fleste Noen Ingen
- 17 Har de fleste barn og unge i løpet av det siste året vært tilstrekkelig utredet ved innflytting?**
- | | | | | |
|--|-------------|------------------|-------------|--------------|
| Psykisk helse | <i>Alle</i> | <i>De fleste</i> | <i>Noen</i> | <i>Ingen</i> |
| Fysisk helse | <i>Alle</i> | <i>De fleste</i> | <i>Noen</i> | <i>Ingen</i> |
| Sosioemosjonell fungering | <i>Alle</i> | <i>De fleste</i> | <i>Noen</i> | <i>Ingen</i> |
| Rusmisbruk | <i>Alle</i> | <i>De fleste</i> | <i>Noen</i> | <i>Ingen</i> |
| Skolesituasjonen | <i>Alle</i> | <i>De fleste</i> | <i>Noen</i> | <i>Ingen</i> |
| Behov for spesielle tiltak | <i>Alle</i> | <i>De fleste</i> | <i>Noen</i> | <i>Ingen</i> |
| Foreldrenes situasjon | <i>Alle</i> | <i>De fleste</i> | <i>Noen</i> | <i>Ingen</i> |
| Barnet/ungdommens ressurser og interesser | <i>Alle</i> | <i>De fleste</i> | <i>Noen</i> | <i>Ingen</i> |
| Barnet/ungdommens eget synspunkt om plassering | <i>Alle</i> | <i>De fleste</i> | <i>Noen</i> | <i>Ingen</i> |

- 18 Har du i løpet av det siste året opplevd at institusjonen har måttet ta i mot barn/ungdom som er for krevende, sett i forhold til hva institusjonen er egnet for?**
- Mange ganger* *Noen ganger* *Enkelte ganger* *Ingen ganger*
- 19 Har du i løpet av det siste året opplevd at institusjonen har måttet ta i mot barn/ungdom som ikke passer inn fordi de andre beboerne er for belastet?**
- Mange ganger* *Noen ganger* *Enkelte ganger* *Ingen ganger*
- 20 Kvalitet**
- 21 Kan du skrive ned tre stikkord på hva du mener kjennetegner et godt institusjonstilbud? (Skriv kun bokstaver)**
- 22 Kryss av utsagn du er enig i (flere kryss mulig)**
- Departementets veileder fra 2009 om å snakke med barn i barnevernet er et godt hjelpemiddel
- Kvalitetsforskriftens § 9 om medvirkning er en god rettesnor
- Vi er opptatt av å bruke medvirkning som en del av det faglige arbeidet
- Rettighetsforskriften er et hinder for godt faglig arbeid
- Vi er veldig opptatt av å følge opp barn og unges rettigheter i institusjonen
- Vi gjennomfører regelmessig barne/ungdomsmøter
- Barn/ungdom har 1 særkontakt
- Barn/ungdom har 2 særkontakter
- Barn/ungdom har anledning til å bytte særkontakt
- Barn/ungdom er med på å velge særkontakt
- Barn/ungdom er med på å utforme den skriftlige planen for sitt opphold ved institusjonen
- Barn/ungdom er med på å utforme rapporter vi skriver om dem
- Barn/ungdoms tilbakemeldinger brukes for å bedre institusjonstilbudet
- Vi opplever ofte konflikter med barna/ungdommene om reglene som skal følges
- 23 Brukes fysisk tvang i form av holding/innelåsing på institusjonen?**
- Sjelden/aldri
- Noen ganger
- Ofte
- 24 Gjennomfører institusjonen noe av det følgende når det gjelder systematisk familiearbeid? (Flere kryss mulig)**
- Egne fagpersoner arbeider med beboernes familier
- Jevnlige møter med beboernes familier
- Systematisk opplæring av personalet
- Samarbeid med kommunen om familiearbeid
- 25 Omtrent hvor mange rømninger har dere hatt ved institusjonen i løpet av det siste året? (Skriv kun tall)**

- 26 Omtrent hvor mange utilsiktede flyttinger har dere hatt fra institusjonen i løpet av det siste året? Dvs. flytting som skjer tidligere enn planlagt på grunn av vansker som oppstår (Skriv kun tall)
- 27 Hvor stor andel av barna/ungdommene ved institusjonen i løpet av siste året er:
- 28 Under 1 times kjøreavstand fra hjemmet (i prosent) (Skriv kun tall)
- 29 1-2 timers kjøreavstand fra hjemmet (i prosent) (Skriv kun tall)
- 30 Over 2 timers kjøreavstand fra hjemmet (i prosent) (Skriv kun tall)
- 31 Hvor stor andel av barna/ungdommene er langt unna hjemstedet fordi innsøkende instans har faglig vurdert det til å være til deres eget beste? (prosent) (Skriv kun tall)
- 32 Differensiering innad i institusjonen
- 33 Vurderer du at institusjonen stort sett har god kompetanse på å jobbe med barn og ungdom med følgende bakgrunn? (flere kryss mulig)
- Innvandrerbakgrunn
- Eksponert for vold i hjemmet
- Seksuelt misbrukt
- Fysisk mishandlet
- Psykisk syke foreldre
- Rusmisbrukende foreldre
- Utsatt for omsorgssvikt
- Fra fattige familier
- 34 Vurderer du at institusjonen stort sett følger opp
- | | | | |
|---|-------------------|-------------------------|------------------------|
| Barn og ungdoms behov for kontakt med familie og nettverk | <i>Stort sett</i> | <i>Til en viss grad</i> | <i>Stort sett ikke</i> |
| Barna og ungdommenes skolegang | <i>Stort sett</i> | <i>Til en viss grad</i> | <i>Stort sett ikke</i> |
| Hva barn/ungdom synes om oppholdet | <i>Stort sett</i> | <i>Til en viss grad</i> | <i>Stort sett ikke</i> |
| Gutter på en god måte | <i>Stort sett</i> | <i>Til en viss grad</i> | <i>Stort sett ikke</i> |
| Jenter på en god måte | <i>Stort sett</i> | <i>Til en viss grad</i> | <i>Stort sett ikke</i> |
- 35 Har institusjonen spesielle tilbud for jenter og gutter?
- Ja Nei*
- 36 (Hvis ja på spørsmål 35) Hvis ja (flere kryss mulig)
- Egne møter for jenter og for gutter
- En av særkontaktene er av samme kjønn som beboeren
- Egne aktiviteter for jenter og gutter
- Annet

- 37 Hvilke rutiner har institusjonen for å følge opp beboernes skolegang?** (Flere kryss mulig)
- Jevnlige samarbeidsmøter med skolen
 Ansatte går på foreldresamtaler/møter
 Rutiner for å følge opp barnas sosiale situasjon på skolen
 Sørger for å få dem på skolen
 Leksehjelp
 Egne steder å lese lekser på
 Bestemte tider er satt for at beboerne skal jobbe med lekser
 Har ingen rutiner
 Uaktuelt (barna er under skolealder)
- 38 Har institusjonen ansatte som har tatt videreutdanning, etterutdanning eller kurs om barn og unge med innvandrerbakgrunn?**
- Ja Nei*
- 39 Har institusjonen arrangert fagmøte(r) om barn/unge med innvandrerbakgrunn?**
- Ja Nei*
- 40 Har institusjonen gitt ansatte permisjon for å ta videreutdanning som kan øke kompetansen om barn/ungdom med innvandrerbakgrunn?**
- Ja Nei*
- 41 Har institusjonen ansatte som har tatt videreutdanning, etterutdanning eller kurs om unge med rusproblemer?**
- Ja Nei*
- 42 Har institusjonen arrangert fagmøte(r) om unge med rusproblemer?**
- Ja Nei*
- 43 Har institusjonen gitt ansatte permisjon for å ta videreutdanning som kan øke kompetansen om unge med rusproblemer?**
- Ja Nei*
- 44 Har institusjonen ansatte som har tatt videreutdanning, etterutdanning eller kurs om barn og unge som har vært utsatt for vold eller overgrep?**
- Ja Nei*
- 45 Har institusjonen arrangert fagmøte(r) om barn og unge som har vært utsatt for vold eller overgrep?**
- Ja Nei*
- 46 Har institusjonen gitt ansatte permisjon for å ta videreutdanning som kan øke kompetansen om barn og unge som har vært utsatt for vold eller overgrep?**
- Ja Nei*
- 47 Sørger institusjonen for at alle ansatte får opplæring i**
- | | | |
|-----------------------|-----------|------------|
| Kvalitetsforskriften | <i>Ja</i> | <i>Nei</i> |
| Rettighetsforskriften | <i>Ja</i> | <i>Nei</i> |

48 Kryss av utsagn du er enig i: (Flere kryss mulig)

Barn og unge er med på å velge hva som skal serveres til middag

Barn og unge er med på å velge felles aktiviteter på institusjonen

Barn og unge er med på å diskutere reglene for dagliglivet på institusjonen

Det holdes jevnlig møter eller samlinger for å diskutere hva barn og unge synes om opplegget på institusjonen

Institusjonen har en forslagskasse for barn og unge

Personalet hører på barn og unge hvis de er kritiske til opplegget på institusjonen

49 Er det vanlig at institusjonen hjelper beboerne med å lære økonomistyring?

Ja Nei Ikke aktuelt

50 Kan du krysse av om følgende skjer ved institusjonen:

De fleste av barna/ungdommene deltar i en eller annen form for organiserte aktiviteter utenfor institusjonen

Ansatte ved institusjonen bruker en god del tid på å kjøre barn/ungdom til og fra venner

51 Hvor stor andel av barna/ungdommene har jevnlig kontakt med familien enten i eller utenfor institusjonen?

Alle De fleste Noen Få/ingen

52 Samarbeid

53 Hvordan vurderer du i hovedsak samarbeidet om institusjonsplasseringer med:

Regionen (Bufetat)	<i>Svært godt</i>	<i>Ganske godt</i>	<i>Verken godt eller dårlig</i>	<i>Nokså dårlig</i>	<i>Svært dårlig</i>
Bufdir sentralt	<i>Svært godt</i>	<i>Ganske godt</i>	<i>Verken godt eller dårlig</i>	<i>Nokså dårlig</i>	<i>Svært dårlig</i>
Fagteam	<i>Svært godt</i>	<i>Ganske godt</i>	<i>Verken godt eller dårlig</i>	<i>Nokså dårlig</i>	<i>Svært dårlig</i>
Kommunene	<i>Svært godt</i>	<i>Ganske godt</i>	<i>Verken godt eller dårlig</i>	<i>Nokså dårlig</i>	<i>Svært dårlig</i>
Fylkesnemnda	<i>Svært godt</i>	<i>Ganske godt</i>	<i>Verken godt eller dårlig</i>	<i>Nokså dårlig</i>	<i>Svært dårlig</i>
Fylkesmannen	<i>Svært godt</i>	<i>Ganske godt</i>	<i>Verken godt eller dårlig</i>	<i>Nokså dårlig</i>	<i>Svært dårlig</i>

54 Hadde du ønsket mer samarbeid om institusjonsplassering med noen av følgende: (Flere kryss mulig)

Bufdir

Region (Bufetat)

Fagteam (Bufetat)

Den kommunale barneverntjenesten

Familievernet

Fylkesnemnda

Psykisk helsevern for barn og unge

Primærhelsetjenesten

Spesialisthelsetjenesten (somatikk)

Skole

NAV

PPT

Fylkesmannen

Familien

55 Bruker dere Fylkesmannens tilsynsrapporter aktivt for å bedre tilbudet på institusjonen?

Ja Nei Uaktuelt, vi har ikke fått merknader fra Fylkesmannen

56 Gir den årlige kvalitetskontrollen fra Bufetat nyttige innspill til videreutvikling av institusjonen?

Ja Nei

57 Hvordan gjennomføres samarbeid med fagteam?

Jevnlige samarbeidsmøter

Jevnlig deltakelse i faglige møter på institusjonen

Fagteam arrangerer faglige samlinger for flere av institusjonene

Fagteam veileder institusjonene på forespørsel

Fagteam har jevnlig veiledningsmøter med institusjonene

Telefonkontakt

58 Er du enig eller uenig i følgende beskrivelser om regionens godkjennings- og kvalitetssikringssystem knyttet til institusjonene?

Det er effektivt	<i>Helt enig</i>	<i>Delvis enig</i>	<i>Delvis uenig</i>	<i>Helt uenig</i>
Det er for omfattende	<i>Helt enig</i>	<i>Delvis enig</i>	<i>Delvis uenig</i>	<i>Helt uenig</i>
Det skaper en unødig fordyring av tilbudet	<i>Helt enig</i>	<i>Delvis enig</i>	<i>Delvis uenig</i>	<i>Helt uenig</i>
Det bidrar til god kvalitet i institusjonstilbudet	<i>Helt enig</i>	<i>Delvis enig</i>	<i>Delvis uenig</i>	<i>Helt uenig</i>
Det oppleves som mistillit	<i>Helt enig</i>	<i>Delvis enig</i>	<i>Delvis uenig</i>	<i>Helt uenig</i>
Det fungerer godt som kontroll av institusjonene	<i>Helt enig</i>	<i>Delvis enig</i>	<i>Delvis uenig</i>	<i>Helt uenig</i>

59 (Hvis institusjonen er privat kommersiell eller privat ideell) Spørsmål om anbudssystemet stilles kun til ledere av private institusjoner

60 I 2008 overtok Bufdir regionenes ansvar for innkjøp av institusjonsplasser. Er du enig eller uenig i følgende påstander om denne endringen?

Sentraliseringen har ført til mindre skriftlig arbeid for institusjonen	<i>Helt enig</i>	<i>Delvis enig</i>	<i>Delvis uenig</i>	<i>Helt uenig</i>	<i>Ikke sikker</i>
Sentraliseringen har ført til at samarbeid med Bufetat har blitt mer uoversiktlig	<i>Helt enig</i>	<i>Delvis enig</i>	<i>Delvis uenig</i>	<i>Helt uenig</i>	<i>Ikke sikker</i>

- 61 (Hvis institusjonen er privat kommersiell eller privat ideell) Oppleve du at dagens situasjon med konkurranseutsetting påvirker kvaliteten på institusjonstilbudet på noen av følgende måter? (Flere kryss mulig)**

Det oppleves som en belastning for ansatte i institusjonen
Det har ingen innvirkning på ansattes arbeidssituasjon
Det hever kvaliteten på arbeidet ansatte gjør i institusjonen
Det går ut over kvaliteten på tilbudet til barna/undommene
Det har ingen betydning for kvaliteten på tilbudet til barna/ungdommene

62 Bakgrunnsspørsmål

- 63 Er du:**

Mann Kvinne

- 64 Hvor gammel er du?**

Under 30 år 31-40 år 41-50 år 51 år eller eldre

- 65 Er du utdannet som:**

Barnevernspedagog
Sosionom
Psykolog
Pedagog

- 66 Til slutt, har du noe annet du vil formidle?**

Tabellvedlegg til kapittel 6 og 7

Tabellvedlegg kapittel 6

VEDLEGGSTABELL 6.1-6.10: TALLGRUNNLAG FOR FIGUR 6.1 OG REGIONALE FORSKJELLER, PROSENT

Vedleggstabell 6.1: Vurderer du kvaliteten på institusjonstilbudet i ditt opptaksområde som i hovedsak god for.... Fagteamansatte, prosent

	Ja	Både og	Nei	Uaktuelt	N
Omsorgsplasserte	31,5 %	58,0 %	9,9 %	0,6 %	162
Atferdsplasserte	13,0 %	57,1 %	26,7 %	3,1 %	161
Akutt plasserte	34,0 %	48,1 %	16,7 %	1,2 %	162
Plasserte for utredning	11,4 %	29,1 %	41,8 %	17,7 %	158
Langtidsplasserte	11,4 %	67,7 %	16,5 %	4,4 %	158
Barn og unge med atferdsvansker	9,3 %	57,8 %	31,7 %	1,2 %	161
Barn og unge med sammensatte problemer	4,4 %	48,8 %	46,3 %	0,6 %	160
Barn og unge med sosioemosjonelle vansker	8,6 %	56,2 %	34,6 %	0,6 %	162
Ungdom i ettervernsfasen	3,8 %	48,8 %	43,1 %	4,4 %	160

Vedleggstabell 6.2: Omsorgsplasserte

	Total	2. Hvilken region tilhører fagteamet du jobber i?					
		Region Nord	Region Midt-Norge	Region Vest	Region Øst	Region Sør	
		%	%	%	%	%	
17.1 Omsorgsplasserte	Ja	31,5	26,3	38,5	32,4	37,1	26,7
	Både og	56,2	47,4	57,7	64,7	51,4	60,0
	Nei	9,9	26,3	3,8	2,9	8,6	13,3
	Uaktuelt	0,6	0,0	0,0	0,0	2,9	0,0
	N	162	19	26	34	35	45

Vedleggstabell 6.3: Atferdsplasserte

17.2 Atferdsplasserte	Total	2. Hvilken region tilhører fagteamet du jobber i?				
		Region Nord	Region Midt-Norge	Region Vest	Region Øst	Region Sør
	%	%	%	%	%	%
Ja	13,0	15,8	16,0	14,7	11,4	11,1
Både og	56,5	63,2	80,0	58,8	48,6	48,9
Nei	25,5	21,1	4,0	23,5	31,4	37,8
Uaktuelt	3,1	0,0	0,0	2,9	8,6	2,2
N	161	19	25	34	35	45

Vedleggstabell 6.4: Akutt-plasserte

17.3 Akutt-plasserte	Total	2. Hvilken region tilhører fagteamet du jobber i?				
		Region Nord	Region Midt-Norge	Region Vest	Region Øst	Region Sør
	%	%	%	%	%	%
Ja	33,3	10,5	42,3	41,2	25,7	40,0
Både og	48,1	57,9	42,3	41,2	54,3	51,1
Nei	15,4	31,6	11,5	17,6	17,1	8,9
Uaktuelt	1,2	0,0	3,8	0,0	2,9	0,0
N	162	19	26	34	35	45

Vedleggstabell 6.5: Plasserte for utredning

17.4 Plasserte for utredning	Total	2. Hvilken region tilhører fagteamet du jobber i?				
		Region Nord	Region Midt-Norge	Region Vest	Region Øst	Region Sør
	%	%	%	%	%	%
Ja	11,4	5,3	11,5	19,4	17,6	4,4
Både og	28,5	26,3	26,9	35,5	38,2	20,0
Nei	41,1	57,9	38,5	35,5	38,2	44,4
Uaktuelt	17,1	10,5	23,1	9,7	5,9	31,1
N	158	19	26	31	34	45

Vedleggstabell 6.6: Langtidsplasserte

17.5 Langtids- plasserte	Total	2. Hvilken region tilhører fagteamet du jobber i?				
		Region Nord	Region Midt-Norge	Region Vest	Region Øst	Region Sør
	%	%	%	%	%	%
Ja	11,4	11,1	19,2	12,1	5,7	11,6
Både og	65,8	50,0	61,5	63,6	74,3	74,4
Nei	16,5	33,3	15,4	12,1	17,1	14,0
Uaktuelt	4,4	5,6	3,8	12,1	2,9	0,0
N	158	18	26	33	35	43

Vedleggstabell 6.7: Barn og unge med atferdsvansker

17.6 Barn og unge med atferdsvansker	Total	2. Hvilken region tilhører fagteamet du jobber i?				
		Region Nord	Region Midt-Norge	Region Vest	Region Øst	Region Sør
	%	%	%	%	%	%
Ja	9,3	5,3	12,0	11,8	5,7	11,1
Både og	56,5	73,7	60,0	67,6	40,0	55,6
Nei	31,1	21,1	28,0	20,6	48,6	33,3
Uaktuelt	1,2	0,0	0,0	0,0	5,7	0,0
N	161	19	25	34	35	45

Vedleggstabell 6.8: Barn og unge med sammensatte problemer

17.7 Barn og unge med sammensatte problemer	Total	2. Hvilken region tilhører fagteamet du jobber i?				
		Region Nord	Region Midt-Norge	Region Vest	Region Øst	Region Sør
	%	%	%	%	%	%
Ja	4,4	5,3	12,0	6,1	2,9	0,0
Både og	47,5	36,8	48,0	60,6	45,7	46,7
Nei	45,6	57,9	40,0	33,3	48,6	53,3
Uaktuelt	0,6	0,0	0,0	0,0	2,9	0,0
N	160	19	25	33	35	45

Vedleggstabell 6.9: Barn og unge med sosioemosjonelle vansker

	Total	2. Hvilken region tilhører fagteamet du jobber i?				
		Region Nord	Region Midt-Norge	Region Vest	Region Øst	Region Sør
	%	%	%	%	%	%
17.8 Barn og unge med sosio-emosjonelle vansker						
Ja	8,6	5,3	7,7	17,6	5,7	6,7
Både og	54,9	47,4	65,4	61,8	57,1	48,9
Nei	34,0	47,4	26,9	20,6	34,3	44,4
Uaktuelt	0,6	0,0	0,0	0,0	2,9	0,0
N	162	19	26	34	35	45

Vedleggstabell 6.10: Ungdom i ettervernsfasen

	Total	2. Hvilken region tilhører fagteamet du jobber i?				
		Region Nord	Region Midt-Norge	Region Vest	Region Øst	Region Sør
	%	%	%	%	%	%
17.9 Ungdom i ettervernsfasen						
Ja	3,8	5,3	7,7	2,9	2,9	2,3
Både og	48,1	52,6	46,2	50,0	40,0	54,5
Nei	42,5	36,8	46,2	41,2	48,6	40,9
Uaktuelt	4,4	5,3	0,0	5,9	8,6	2,3
N	160	19	26	34	35	44

VEDLEGGSTABELL 6.11-6.18: TALLGRUNNLAG FOR FIGUR 6.2 OG REGIONALE FORSKJELLER, PROSENT

Vedleggstabell 6.11: Vurderer du at institusjonene stort sett har god kompetanse i å jobbe med barn og unge med følgende bakgrunn?

	Alle	Noen	Ingen	Uaktuelt	N
Navn	%	%	%	%	
Med minoritetsbakgrunn	1,9 %	77,2 %	20,3 %	0,6 %	158
Eksponert for vold i hjemmet	5,0 %	83,0 %	11,3 %	0,6 %	159
Seksuelt eller fysisk mishandlet	5,0 %	79,9 %	14,5 %	0,6 %	159
Psykisk syke foreldre	11,9 %	76,7 %	10,1 %	1,3 %	159
Rusmisbrukende foreldre	10,1 %	77,8 %	10,1 %	1,9 %	158
Utsatt for omsorgssvikt	31,3 %	66,3 %	1,9 %	0,6 %	160
Fra fattige familier	24,2 %	65,6 %	8,3 %	1,9 %	157

Vedleggstabell 6.12: Med minoritetsbakgrunn

	Total	2. Hvilken region tilhører fagteamet du jobber i?				
		Region Nord	Region Midt-Norge	Region Vest	Region Øst	Region Sør
		%	%	%	%	%
22.1 Med minoritetsbakgrunn						
Alle	1,9	0,0	0,0	3,3	2,9	2,3
Noen	75,3	52,6	80,8	76,7	77,1	86,4
Ingen	19,6	47,4	19,2	20,0	17,1	11,4
Uaktuelt	0,6	0,0	0,0	0,0	2,9	0,0
N	158	19	26	30	35	44

Vedleggstabell 6.13: Eksponert for vold i hjemmet

	Total	2. Hvilken region tilhører fagteamet du jobber i?				
		Region Nord	Region Midt-Norge	Region Vest	Region Øst	Region Sør
		%	%	%	%	%
22.2 Eksponert for vold i hjemmet						
Alle	5,0	5,3	7,7	9,7	2,9	2,3
Noen	80,5	89,5	73,1	83,9	88,6	79,5
Ingen	11,3	5,3	19,2	6,5	5,7	18,2
Uaktuelt	0,6	0,0	0,0	0,0	2,9	0,0
N	159	19	26	31	35	44

Vedleggstabell 6.14: Seksuelt eller fysisk mishandlet

22.3 Seksuelt eller fysisk mishandlet	Total	2. Hvilken region tilhører fagteamet du jobber i?				
		Region Nord	Region Midt-Norge	Region Vest	Region Øst	Region Sør
	%	%	%	%	%	%
Alle	5,0	5,3	3,8	9,7	5,7	2,3
Noen	78,0	73,7	80,8	87,1	80,0	77,3
Ingen	13,8	21,1	15,4	3,2	11,4	20,5
Uaktuelt	0,6	0,0	0,0	0,0	2,9	0,0
N	159	19	26	31	35	44

Vedleggstabell 6.15: Psykisk syke foreldre

22.4 Psykisk syke foreldre	Total	2. Hvilken region tilhører fagteamet du jobber i?				
		Region Nord	Region Midt-Norge	Region Vest	Region Øst	Region Sør
	%	%	%	%	%	%
Alle	11,9	10,5	23,1	16,1	8,6	6,8
Noen	74,2	84,2	65,4	74,2	80,0	77,3
Ingen	10,1	5,3	11,5	6,5	8,6	15,9
Uaktuelt	1,3	0,0	0,0	3,2	2,9	0,0
N	159	19	26	31	35	44

Vedleggstabell 6.16: Rusmisbrukende foreldre

22.5 Rusmisbrukende foreldre	Total	2. Hvilken region tilhører fagteamet du jobber i?				
		Region Nord	Region Midt-Norge	Region Vest	Region Øst	Region Sør
	%	%	%	%	%	%
Alle	10,1	5,3	11,5	19,4	8,6	6,8
Noen	75,9	73,7	80,8	71,0	82,9	77,3
Ingen	10,1	21,1	7,7	6,5	5,7	13,6
Uaktuelt	1,9	0,0	0,0	3,2	2,9	2,3
N	158	19	26	31	35	44

Vedleggstabell 6.17: Utsatt for omsorgssvikt

22.6 Utsatt for omsorgssvikt	Total	2. Hvilken region tilhører fagteamet du jobber i?				
		Region Nord	Region Midt-Norge	Region Vest	Region Øst	Region Sør
	%	%	%	%	%	%
Alle	31,3	36,8	42,3	50,0	25,7	15,9
Noen	63,8	63,2	53,8	50,0	71,4	79,5
Ingen	1,9	0,0	3,8	0,0	0,0	4,5
Uaktuelt	0,6	0,0	0,0	0,0	2,9	0,0
N	160	19	26	32	35	44

Vedleggstabell 6.18: Fra fattige familier

22.7 Fra fattige familier	Total	2. Hvilken region tilhører fagteamet du jobber i?				
		Region Nord	Region Midt-Norge	Region Vest	Region Øst	Region Sør
	%	%	%	%	%	%
Alle	24,2	21,1	30,8	40,0	20,0	16,3
Noen	63,1	73,7	61,5	50,0	74,3	65,1
Ingen	8,3	5,3	7,7	6,7	2,9	16,3
Uaktuelt	1,9	0,0	0,0	3,3	2,9	2,3
N	157	19	26	30	35	43

Tabellvedlegg kapittel 7

VEDLEGGSTABELL 7.1-7.5: REGIONALE VARIASJONER I ANDELER, ALDERSFORDELINGEN PÅ BARN OG UNGE I INSTITUSJON I LØPET AV ÅRET, 2000–2009. PROSENT

Vedleggstabell 7.1: Region Øst

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
0-5 år	1	2	5	3	4	3	4	2	3	2
6-12 år	10	9	15	12	12	13	13	10	11	11
13-17 år	64	62	53	61	61	59	61	62	61	61
18 og eldre	25	27	27	23	23	25	23	26	25	26

Vedleggstabell 7.2: Region Vest

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
0-5 år	4	3	10	3	1	2	2	1	3	1
6-12 år	12	11	18	13	10	8	12	12	12	11
13-17 år	61	59	50	53	60	60	57	66	62	61
18 og eldre	22	27	22	31	28	30	29	21	23	27

Vedleggstabell 7.3: Region Midt-Norge

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
0-5 år	1	2	2	2	0	1	0	1	1	2
6-12 år	9	10	11	10	11	12	10	8	10	8
13-17 år	60	58	56	60	64	59	66	73	67	73
18 og eldre	30	31	31	28	24	28	23	18	22	18

Vedleggstabell 7.4: Region Nord

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
0-5 år	3	2	4	4	1	0	1	1	1	2
6-12 år	16	16	17	14	13	9	8	10	11	12
13-17 år	60	69	68	69	73	74	68	70	73	65
18 og eldre	21	13	11	14	13	16	23	18	16	21

Vedleggstabell 7.5: Region Sør

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
0-5 år	1	1	5	2	2	3	3	3	1	2
6-12 år	13	11	16	7	6	8	9	7	4	2
13-17 år	66	62	59	63	65	65	61	62	64	61
18 og eldre	22	27	22	31	28	30	29	21	23	27

Vedleggstabell 7.6: Barn og unge med annen landbakgrunn i institusjon i løpet av året, 2007–2010. Oslo ikke med. Absolutte tall. Kilde: Statistisk sentralbyrå, spesialbestilte tall.

	2007	2008	2009	2010
Afrika	128	133	157	149
Asia	226	265	303	341
Europa	203	237	232	227
Nord-Amerika	15	18	16	10
Sør-Amerika	71	73	66	61
Uoppgitt	29	45	35	34
Sum	672	771	809	822
- I omsorgssentre for enslige, mindreårige asylsøkere under 15 år i løpet av året (Kilde: Bufdir)	-	209	263	177
Sum	672	562	546	645
+ Fra Norge	1357	1476	1429	1351
Sum	2029	2038	1975	1996
Andel med annen landbakgrunn	33 %	28 %	28 %	32 %