

Heidi Gautun

Endring av barnevernets tiltaksprofil

En kartlegging av hjemmebaserte tiltak
med statlig støtte

Heidi Gautun

Endring av barnevernets tiltaksprofil

En kartlegging av hjemmebaserte tiltak med statlig støtte

«Det er en flott måte å jobbe på. Det er et privilegium for en barnevernsansatt å bli med i familien i endringer. Vi bruker mye tid på å skape tillit, og bygge relasjoner. Når de får tillit, ber de om hjelp. Det er helt fantastisk.» (...) «Dette er framtidens barnevern. Et supplement til, men ikke erstatning for institusjon.» (Barnevernsleder, september 2005)

© Fafo 2005

ISBN 82-7422-510-4

ISSN 0801-6143

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
1 Innledning	6
1.1 Problemstilling	6
1.2 Data	7
1.3 Rapportens oppbygging	8
2 Aktiviteten til alle de 26 fagteamene i regionene	9
2.1 Antall barn og ungdom i ulike aldersgrupper som mottar tiltak	11
2.2 Det totale antall tiltak som forventes i 2005	12
3 Intervjuer med fagteamledere	13
3.1 Målsettinger og målgruppens hjelpebehov	13
3.2 Typer tiltak	14
3.3 Tiltakenes forankring	15
3.4 Hva som ligger til grunn for tiltakene	16
3.5 Pris og egenandel	16
3.6 Faglig veiledning og kvalitetssikring	18
3.7 Ulike forhold knyttet til hjelperne/terapeutene	19
3.8 Annen informasjon	20
4 Den statlige støtten sett med barnevernslederens øyne	21
4.1 Målgrupper og måloppnåelse	21
4.2 Forankring av tiltak	23
5 Avslutning	25
5.1 Oppsummering	25
5.2 Utfordringer	27
Vedlegg 1 Spørsmål til alle de 26 fagteamene	31
Vedlegg 2 Navn på kommuner i de ulike regionene som får statlig økonomisk støtte til hjemmebaserte tiltak	33
Vedlegg 3 Intervjuguide til fagteamlederne	34
Vedlegg 4 Tilleggsinformasjon gitt i kartleggingen av de 26 fagteamene	35

Forord

Fafo fikk 16. august 2005 i oppdrag fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet å gjennomføre et prosjekt for å belyse ulike sider ved hjemmebaserte barneverns-tiltak med statlig støtte. Hensikten med prosjektet har vært å innhente informasjon som kan fungere som innspill til diskusjon, og planlegging av hvordan det kan legges til rette for en videre satsing på denne typen tiltak. Studien har også hatt som målsetting å avdekke spørsmål og temaer som bør undersøkes mer inngående i framtidige kartlegginger og undersøkelser. Prosjektet kan betegnes som en pilotstudie, som er gjennomført innenfor en stram tidsramme. Noen faktaopplysninger er oppgitt i en kartleggingsundersøkelse vi har gjennomført i de 26 fagteamene som er opprettet under regionene. I tillegg er det gjennomført intervjuer blant åtte fagteamledere/nøkkelinformanter i fagteamene, og fire barnevernsledere/nøkkelinformanter i fire kommuner. Målsettingen med intervjuene har først og fremst vært å tegne et grovt bilde av feltet. Vi har i begrenset grad kunnet innhente detaljerte faktaopplysninger. Det er derfor vanskelig å «telle» i analysene. Rammene for prosjektet har heller ikke gjort det mulig å foreta en analyse av foreliggende dokumentasjon, statistikk eller rapporter/forskning.

De 26 fagteamlederne skal ha en stor takk for at de på kort varsel har bidratt med informasjon i kartleggingen. Jeg er spesielt imponert over de åtte fagteamlederne/informantene i fagteamene, de tre barnevernslederne og prosjektlederen i kommunene, som alle har vært lette å be, og som på kort varsel har stilt opp og latt seg intervju. Ellen Kartnes, seniorrådgiver og Marit Gjærum, avdelingsdirektør i Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet skal ha en stor takk for samarbeidet, og kunnskapen som de har formidlet underveis i prosjektet. Forskningsleder Arne Grønningseter har kvalitetssikret rapporten, deltatt i møter med Bufdir, og har også vært en viktig samtalepartner underveis.

Oslo, november 2005
Heidi Gautun

1 Innledning

I dette prosjektet fokuseres det på den statlige satsingen på tiltak rettet mot barn og ungdom som bor hjemme. Med utgangspunkt i blant annet St.meld. nr. 40 (2001–2002) Om Barne- og ungdomsvernet skal Bufdir via regionene, ikke minst fagteamene, bidra til at flere unge og barn får bistand fra barnevernet uten at de må flytte ut av familien sin. Satsingen går ut på at staten bistår med ressurser ut-over ordinær konsultasjon og oppfølging, som er en del av fagteamets ordinære oppgaver. Kommunen betaler egenandel i tråd med Betalingsrundskrivet fra Barne- og familiedepartementet. Denne typen hjemmebaserte tiltak inkluderer også ungdom som bor alene, og som har særskilte hjelpebehov etter barnevernlovens bestemmelser, og når tiltaket er så vidt omfattende at det utløser statlige midler. Dette gjelder også ekstraordinære tiltak for barn, unge og deres familie i forbindelse med flytting hjem, og etablering i egen bolig etter opphold i omsorgstiltak, som ofte omtales som ettervernstiltak.¹ Undersøkelsene som er gjennomført i dette prosjektet, omfatter ikke MST, PMT og Webster-Strattons «De utrolige årene». Disse er ikke undersøkt fordi dette er definerte programmer som er knyttet opp mot egne forskningsmiljøer. Den statlige støtten er undersøkt gjennom regionenes 26 fagteam. Teamene er bindeledd mellom det statlige barnevernet og kommunene. Trondheim by og Oslo er ikke undersøkt fordi disse har sin egen organisering, og er holdt utenfor det statlige barnevernet.

1.1 Problemstilling

Hovedhensikten med dette prosjektet er å undersøke ulike sider ved hjemmebaserte barnevernstiltak med statlig støtte. Følgende spørsmål og temaer er belyst:

- Omfanget i bruk av hjemmebaserte tiltak
- Hvilke fagteam og hvilke kommuner som det siste året har iverksatt hjemmebaserte tiltak med statlig støtte
- Målsettinger og målgrupper

¹ Hjemmebaserte tiltak er ofte synonymt med begreper som familie- og nettverksbaserte tiltak, lokalbaserte tiltak, nærmiljøbaserte tiltak etc.

- Typer tiltak og forankring
- Hva som legges til grunn for tiltakene
- Minimums- og maksimumspris
- Kommunal egenandel
- Faglig veiledning
- Kvalitetsikring
- Hvordan hjelpere/terapeuter rekrutteres
- Krav til hjelperne/terapeutenes kompetanse
- Hjelperne/terapeutenes ansettelsesforhold
- Arbeidstid for hjelpere/terapeuter

Undersøkelsen evaluerer ikke det faglige innholdet i tiltakene, økonomisk effektivitet, interne arbeidsforhold innenfor tiltakene, eller resultater av tiltakene for barna og ungdommene. Disse temaene ligger utenfor prosjektets mandat.

Grunnen til at Bufdir har bedt Fafo om å gjennomføre denne undersøkelsen, er å legge et grunnlag for et systematisk og langsiktig utviklingsarbeid som skal fokusere på fagutvikling og kvalitetssikring. Målene for et slikt utviklingsarbeid er å:

1. Få fram et kunnskapsbasert grunnlag for endring av barnevernets tiltaksprofil som går ut på flere hjemmebaserte tiltak som kan tilpasses et bredt spekter av brukere.
2. I samarbeid med kommunale barnevernstjenester utvikle en likeverdig praksis basert på tilgjengelig kunnskap.

1.2 Data

Rapporten er utarbeidet på bakgrunn av følgende tre datakilder:

1. Nøkkeltall er innhentet fra fagteamledere om bruk av hjemmebaserte tiltak i opptaksområdene knyttet til de respektive fagteam (26).
2. På bakgrunn av kartleggingsundersøkelsen av de 26 fagteamene, er det valgt ut åtte fagteam som er undersøkt mer inngående gjennom intervjuer med fagteamlederne eller nøkkelinformanter i fagteamene.²

² Seks fagteamledere (en var stedfortreder), en rådgiver fra ett fagteam, samt en leder ved et mobilt team er intervjuet.

3. På bakgrunn av informasjon gitt i de åtte intervjuene i fagteamene, er et utvalg på tre barnevernsledere og en prosjektleder i fire kommuner intervjuet.

1.3 Rapportens oppbygging

I kapittel 2 presenteres med utgangspunkt i kartleggingen av de 26 fagteamene en oversikt over omfanget i bruk av hjemmebaserte tiltak med statlig støtte på landsbasis. I denne oversikten sammenlignes omfanget av aktiviteten i de ulike regionene, fagteamene og kommunene. Med utgangspunkt i den samme kartleggingen presenteres også en oversikt over hvilke aldersgrupper som mottar denne typen tiltak i kommunene. I kapittel 3 belyses, med utgangspunkt i intervjuene med fagteamlederne (en av dem er assisterende fagteamleder, en er rådgiver og en er teamleder), målsettinger og målgrupper for tiltakene. Deretter belyses typer av tiltak og tiltakenes forankring. I den videre analysen fokuseres det på hva som legges til grunn for tiltakene, minimums- og maksimumspris, egenandel og kriterier for fastsetting av egenandel, samt faglig veiledning og kvalitetssikring. De åtte informantene har i tillegg blitt stilt spørsmål om ulike forhold knyttet til hjelperne/terapeutene. Disse er hvordan hjelperne/terapeutene rekrutteres, hvilke krav som stilles til hjelpernes kompetanse, og hva slags arbeidstid de ansatte har. I kapittel 4 presenteres fire barnevernslederers/nøkkelinformanternes synspunkter på hjemmebaserte tiltak med statlig støtte. Til slutt oppsummeres funn og utfordringer som kan leses ut av dette materialet i et avslutningskapittel.

2 Aktiviteten til alle de 26 fagteamene i regionene

Alle 26 fagteamledere ble i august bedt om å oppgi noen nøkkeltall om den statlige satsingen.³ Antall hjemmebaserte tiltak fagteamet har gitt støtte til i perioden 1. januar til 1. august 2005, er kartlagt, og også alderen til barna og ungdommene som har mottatt tiltak, og hvor mange av tiltakene som er ettervernstiltak. I tillegg er antallet kommuner som har mottatt støtte av fagteamet, samt hvem disse kommunene er, kartlagt, og til slutt har vi spurt om hvor mange nye saker fagteamet vurderer som aktuelle for hjemmebaserte tiltak med statlig støtte fra 1. august 2005 og ut året.

I alt 479 barn og ungdommer fikk ifølge fagteamlederne hjemmebaserte tiltak med statlig støtte i perioden 1. januar til 1. august 2005, jamfør tabell 2.1 på neste side. I tillegg ble det gitt støtte til 58 ettervernstiltak. Region Øst skiller seg ut ved at fagteamene gir støtte til flest hjemmebaserte tiltak (i alt 279), og Region Vest kommer på annenplass (118). Region Sør er involvert i 101 tiltak. Region Nord har færrest (13), og også fagteamene i Midt-Norge gir støtte til få tiltak (26).

I alt 24 av de 26 fagteamene har gitt støtte til hjemmebaserte tiltak i kommunene. Et mindre antall, i alt 17 fagteam, har gitt støtte til ettervernstiltak. Antallet barn og ungdom som har fått tiltak med statlig støtte, varierer mellom fagteamene. Lillestrøm, Ski, Sandvika, Sogn og Fjordane, deretter Tønsberg og Sarpsborg ligger på topp. Disse gir støtte til enten alle, eller mange kommuner i deres område. Kongsberg, Bergen Nord, Bergen Syd og Drammen gir også støtte til flere tiltak.

I tillegg til antallet barn og ungdom som har mottatt tiltak med statlig støtte fra og med 1. januar til 1. august i år, har fagteamlederne oppgitt antall nye hjemmebaserte tiltak som de regner med kommer til å bli gjennomført framover. Flere gir uttrykk for at det er vanskelig å gi et eksakt tall, men sammenlagt oppgis 133 nye saker.

³ Spørsmålene som ble stilt, kan leses i Vedlegg 1.

Tabell 2.1 Oversikt over aktiviteten til alle de 26 fagteamene i ulike regioner i 2005

Regioner og fagteam*	Antall hjemme- baserte tiltak	Antall etter- verns- tiltak	Antall kommun- er under fagteam	Antall kommuner med øk. støtte**	Antall nye saker som vurderes
Region Nord					
Fagteam Alta	0	0	19	0	0
Fagteam Tromsø	5	0	19	2	6
Fagteam Bodø	4	1	30	3	2
Fagteam Sortland	3	0	19	2	4
Region Midt-Norge					
Fagteam Steinkjer	11	2	24	4	6
Fagteam Molde	0	2	21	2	(vet ikke)
Fagteam Trondheim	3	0	24	1	1
Fagteam Ålesund	6	2	17	3	6
Region Vest					
Fagteam Fonna	2	3	20	4	5
Fagteam Sogn og Fjordane	45	8-10	26	17	20
Fagteam Bergen Syd	18		10+4 bydeler	4	3
Fagteam Bergen Nord	20	0	15	3	2
Fagteam Jæren	6	4	10	4	6
Fagteam Stavanger	8	2	8	3	4
Region Øst					
Fagteam Sarpsborg	48	8	6	6	10
Fagteam Ski	57	3	12	10	2-3
Fagteam Gjøvik	3	6	26	3	10
Fagteam Lillestrøm	82	10	13	12	7
Fagteam Sandvika	53	2	2	2	9
Fagteam Hamar	6	1	22	2	6
Region Sør					
Fagteam Skien	4	0	15 (18)	2	2-3
Fagteam Arendal	0	0	8	0	0
Fagteam Kristiansand	5	0	22	5	2-3
Fagteam Drammen	17	0	8	4	5-8
Fagteam Tønsberg	46	2	12	12 + 2 fra Fagteam Drammen	6
Fagteam Kongsberg	27	0	18	8	3

* Tilleggsinformasjon fra 6 fagteam er vedlagt i vedlegg 4

** Oversikt over hvilke kommuner som får støtte, er presentert i vedlegg 2

2.1 Antall barn og ungdom i ulike aldersgrupper som mottar tiltak

Av de i alt 479 barna og ungdommene som fikk hjemmebaserte tiltak med statlig støtte, var kun seks prosent (29) under seks år, 16 prosent var i alderen 7–12 år (76)

Tabell 2.2 Antall barn/ungdommer i ulike aldersgrupper som mottar hjemmebaserte tiltak (ekskl. ettervern) med statlig støtte i de ulike regionene og fagteamene.

Regioner og fagteam	Under 6 år	7-12 år	13-15 år	16-18 år	19 år+
Region Nord					
Fagteam Alta	0	0	0	0	0
Fagteam Tromsø	0	0	0	5	0
Fagteam Bodø	0	0	2	2	0
Fagteam Sortland	0	0	3	0	0
Region Midt-Norge					
Fagteam Steinkjer	0	0	0	9	2
Fagteam Molde	0	0	0	0	0
Fagteam Trondheim	2	1	0	0	0
Fagteam Ålesund	0	1	1	4	0
Region Vest					
Fagteam Fonna	0	0	0	2	0
Fagteam Sogn og Fjordane*	0	5	20	10	8-10
Fagteam Bergen Syd	5	2	1	10	0
Fagteam Bergen Nord	0	1	3	10	6
Fagteam Jæren	0	0	1	5	0
Fagteam Stavanger	1	2	0	4	1
Region Øst					
Fagteam Sarpsborg	3	17	11	17	0
Fagteam Ski	1	5	17	32	2
Fagteam Gjøvik	0	1	0	2	0
Fagteam Lillestrøm	7	10	21	40	4
Fagteam Sandvika	2	4	15	27	5
Fagteam Hamar	1	1	3	1	0
Region Sør					
Fagteam Skien	0	1	2	1	0
Fagteam Arendal	0	0	0	0	0
Fagteam Kristiansand	0	0	0	4	1
Fagteam Drammen	3	5	4	5	0
Fagteam Tønsberg	1	9	16**	20	0
Fagteam Kongsberg	3	11	5	8	0

* Fagteam Sogn og Fjordane har oppgitt 0 tiltak til barn under 6 år og deres familier, men forteller at 5 familier får hjemmebaserte tjenester fra Blåklukka foreldre-barn-tiltak i år.

** 3 av disse fra fagteam Drammen.

og 26 prosent var i alderen 13–15 år (125) (jf. tabell 2.2). Den største gruppen, 44 prosent (213), var i alderen 16–18 år. Et lite antall, det vil si sju prosent (31), var 19 år eller eldre. I denne oversikten inngår ikke ettervernstiltak, som sannsynligvis i en del tilfeller er tiltak som er rettet mot 19-åringer og eldre.

2.2 Det totale antall tiltak som forventes i 2005

Totalt sett er det 537 barn og ungdommer som har fått hjemmebaserte tiltak fram til 1. august i år. Antallet nye tiltak som vurderes ut året, er 133 (jf. tabell 2.1). Det vil altså totalt sett bli gjennomført minst 670 hjemmebaserte tiltak med støtte fra fagteamene i løpet av 2005, ifølge denne kartleggingen. I den interne rapporteringen i Bufetat fra 1. januar til og med 31. august 2005 er det rapportert et høyere antall gjennomførte tiltak (771). Ifølge Bufdir kan det lavere antall tiltak som er rapportert i vår studie, skyldes avvik i oppfattelsen av den rådende definisjonen av begrepet hjemmebaserte tiltak, og ulike administrative rapporteringsrutiner. I den interne rapporteringen til Bufetat er det atskilt rapportering fra fagteam og Bufetats institusjoner. I vår studie har fagteamene gitt opplysninger om det samlede antall tiltak, også de som ytes fra institusjoner. Det er en fare for at noen av fagteamene ikke har oppgitt (alle) hjemmebaserte tiltak som institusjonene yter. Tidsperioden tiltakene har blitt kartlagt for, avviker også mellom den interne rapporteringen i Bufetat og vår studie. I oversikten i Bufetats 2. tertialrapport er tiltak til og med 31. august regnet med, mens i vår undersøkelse er kun tiltak til og med 1. august kartlagt.⁴

⁴ Jf. Seniorrådgiver Ellen Kartnes, Bufdir.

3 Intervjuer med fagteamledere

Med utgangspunkt i kartleggingen av alle de 26 fagteamene er det trukket et utvalg på åtte fagteam som er nærmere undersøkt. Disse er valgt fordi de åtte fagteamene støtter en rekke tiltak. I utvelgelsen har vi tatt hensyn til at alle regionene er representert. Fagteam som gir støtte til storbykommuner, andre bykommuner og små kommuner er representert. Det er undersøkt flest fagteam i de regionene staten har gitt støtte til høyest antall hjemmebaserte tiltak. I september 2005 ble det gjennomført telefonintervjuer med seks fagteamledere (en stedfortreder), en rådgiver i det sjuende fagteamet, samt en leder av et mobilt team i det åttende fagteamet. De to sistnevnte informantene er intervjuet på oppmodning fra de to fagteamlederne.⁵

3.1 Målsettinger og målgruppens hjelpebehov

I alle fagteamene legges det vekt på at målsettingene med statens støtte er å unngå plassering utenfor hjemmet. Fagteamene har som målsetting å støtte tiltak som både er forebyggende, som fører til kortere institusjonsopphold og som hjelper de som flytter ut av institusjon og fosterhjem til å klare seg selv. Barnevernstjenesten i kommunene har hovedansvaret for hjemmebaserte tiltak, men staten ønsker å gå inn og gi støtte i de sakene der det ligger til grunn en alvorlig problematikk, og som er svært ressurskrevende. Omsorgssituasjonen og foreldrenes oppfølging i forhold til omverdenen er ikke holdbar for barnet eller ungdommen, og/eller det dreier seg også om ungdom med utagerende atferd, diagnoser, store psykiske problemer, problemer med rusmiddelmisbruk og kriminalitet. Situasjonen er alvorlig, men ikke så alvorlig at den, ifølge vurderinger som er gjort av kommuner og fagteam, bør føre til omsorgsovertakelse. Det dreier seg imidlertid om støtte til tiltak for barn og ungdom som er i nærheten av grensa der det besluttes omsorgsovertakelse. Tiltak som rettes mot eldre ungdom som flytter på hybel, og som får statlig støtte, dreier seg om ungdom som trenger mye oppfølging fordi de har store problemer med å mestre en bosituasjon, utdanning eventuelt jobb og å bygge sosiale

⁵ Intervjuguide er vedlagt i Vedlegg 3.

nettverk. Tiltakene går også ut på å få dem ut av sosiale relasjoner som har bidratt til at livet har blitt vanskelig for dem, samt motvirke at de blir alene og isolerte. I de fleste tilfeller mener fagteamlederne at de støtter saker som det er foretatt en riktig prioritering i, men flere fagteamledere forteller også at det er sterk tvil, og da hyppige vurderinger av, om det er forsvarlig at noen av barna og ungdommene fortsetter å bo hjemme.

3.2 Typer tiltak

Typer av tiltak som fagteamlederne oppgir, kan grupperes i to: tiltak rettet mot familien, og individrettede tiltak.

Tiltak rettet mot familien

I alle fagteamene oppgis det at hovedsatsingen er familiebaserte tiltak. Tiltakene er både rettet mot barna og ungdommene, og går ut på å bedre samspillet i familien, og styrke kompetansen i forhold til andre arenaer som for eksempel skole og fritid. Foreldre kan for eksempel få veiledning i hvordan de skal gi leksehjelp. Barn og ungdom kan også gis hjelp ved at hjelperne fysisk er til stede i barnet eller ungdommens kontakt med omverdenen. Et eksempel er at barnevernet har sikret en ungdom et dagtilbud, og at en person er engasjert som skal holde ham i arbeid. Andre eksempler er at noen av barna og ungdommene blir hentet og brakt til skolen, blir fulgt opp i forhold til fritidsaktiviteter, og også tas med på helgeturer. I sju av de undersøkte fagteamene er hovedsatsingen familiebaserte tiltak. Det åttende fagteamet støtter omtrent like mange tiltak rettet mot familien, som individrettede tiltak rettet mot ungdommen.

Individrettede tiltak

Individrettede tiltak settes inn overfor eldre ungdom som bor hjemme, der man har gitt opp å fortsette å prøve tiltak rettet mot foreldre og hele familien. I tillegg gis individrettede tiltak til ungdom som etablerer seg i egen hybel og med oppfølging i forhold til det å lære seg å bo, utdanning, jobb, aktiviteter og nettverk. Disse tiltakene gjelder både ungdom som flytter ut av familien, og ettervern for ungdom som etablerer seg i eget hushold. Innsatsen både når det gjelder antall timer, hva slags personell som settes inn og varighet på ettervernet, varierer. Enkelte fagteam oppgir imidlertid at kommunene stort sett følger et standardopplegg med fast time-

basis i uka, men at det også finnes enkelte tiltak der de må gå inn med mer omfattende støtte.

Alle informantene forteller at det foretas individuelle vurderinger, og at det skreddersys et opplegg for hvert enkelt barn eller ungdom det er fattet vedtak om. Mange forskjellige typer tiltak benyttes, og det er stor variasjon i antall timer som gis barna, ungdommene og familien i løpet av en uke. Varigheten på tiltakene varierer også. Noen varer rundt tre måneder, og noen kan vare mellom ett og tre år. Det hender også at enkelte satsinger inn i hjemmet avsluttes etter én måned fordi det viser seg at det er uforsvarlig å ikke flytte barnet eller ungdommen ut av hjemmet. Den hyppigst oppgitte lengden på tiltak er cirka seks måneder.

3.3 Tiltakenes forankring

Tiltakene som fagteamlederne og andre informanter i fagteamene omtaler, har tre ulike forankringer:

Rene kommunale tiltak, som fagteamet støtter økonomisk

Rene kommunale tiltak går ut på at fagteamet gir økonomisk støtte til kommunene som tilbyr tiltak med eget personell, og/eller kjøper tjenester av private firmaer eller enkeltmannsforetak.

Tiltak der stat og kommune samarbeider

Tiltak der stat og kommune samarbeider, kan gå ut på at statlig og kommunalt personell jobber sammen om tiltak, gjerne organisert gjennom prosjekter, og at statlig personell i institusjoner lærer opp ansatte i kommunene.

Ren statlig innsats

Disse tiltakene går ut på at personell fra staten, som er organisert under institusjoner/sentra, jobber direkte inn i hjemmet til det enkelte barn/ungdom og familie.

Tre av fagteamene praktiserer en blandingsmodell der personell fra institusjonene jobber inn i hjemmene til barna og ungdommene, i tillegg til at fagteamet gir økonomisk støtte til kommuner som har tiltak med eget personell (kommunalt ansatte og/eller private). Disse fagteamene samarbeider og med kommuner om tiltak, og jobber sammen i forhold til det enkelte barn eller ungdom det er fattet vedtak om. I ett av de tre fagteamene bruker kommunene kun private barnevernsarbeidere inn i hjemmene, i et annet brukes både offentlige og private, og i det tredje fagteamet bruker kommunene i hovedsak offentlig personell. Kommunene som får støtte fra

dette fagteamet, kjøper i svært få saker tjenester av private firmaer eller enkeltmannsforetak.

To fagteam praktiserer en annen type blandingsmodell der det både er vanlig at kommunene får økonomisk refusjon fra fagteamene, samtidig som fagteamene og kommunene samarbeider om tiltak. Kommunene som får støtte fra de to fagteamene, bruker kun private inn i hjemmene.

Videre støtter to fagteam hjemmebaserte tiltak kun ved hjelp av statlig personell som er organisert under institusjoner. Ingen av tiltakene går altså ut på at kommunene får refundert utgifter til egne drevne tiltak fra fagteamene.

Et åttende fagteam praktiserer en ordning der de kun gir økonomisk støtte til kommunenes egne tiltak. Dette fagteamet gir ikke økonomisk støtte til kommuner som kjøper tjenester av private.

Det er altså store variasjoner i hvor tiltakene er forankret, og hva slags kombinasjoner som praktiseres mellom fagteamene.

3.4 Hva som ligger til grunn for tiltakene

Et viktig kriterium for å få støtte er at det dreier seg om saker der det er stor risiko for plassering utenfor hjemmet dersom det ikke blir satt inn omfattende hjemmebasert bistand. Et annet viktig kriterium er at tiltaket koster mer enn egenandelen som kommunen betaler. Det varierer mellom ulike fagteam om inngangsbilletten er minstesatsen på 11 800 kroner eller høyeste egenandelssats, det vil si 23 650 kroner, som er fastsatt i Betalingsrundskriv fra Barne- og familiedepartementet.

3.5 Pris og egenandel

Det framkommer i intervjuene at det er stor variasjon innenfor hvert enkelt fagteam når det gjelder tiltakenes kostnader. Det har ikke vært mulig, gjennom denne måten å samle inn data på, å utarbeide en oversikt over hva tiltakene koster. Prisen oppgis å variere fra 11 800 kroner og opptil 180 000 kroner. De dyreste tiltakene oppgis å være ekstremtilfeller.

Fagteamene praktiserer fire ulike varianter av egenbetalingssystemer. Disse er:

Et glidende egenbetalingssystem

Fem fagteam praktiserer et glidende egenandelssystem, som går ut på at hvor stor egenandel som betales, avhenger av hvor dyrt tiltaket er. Den mest brukte egenandelsprisen er imidlertid 11 800 kroner.

Høyeste egenandelssats betales for alle tiltak

I et annet fagteam sies det at de kun gir støtte til tiltak som koster mer enn 23 650 kroner, og at kommunene betaler full egenandel. Det gjøres imidlertid unntak for de som er med i et samarbeidsprosjekt. Egenandel på disse tiltakene er 11 800 kroner.

Et skreddersydd egenandelsbetalingssystem tilpasset tiltak som er ulikt forankret

Et fagteam følger et skreddersydd egenbetalingssystem som er tilpasset tiltak som er ulikt forankret. Kommunene betaler minsteegenandel for tjenestene som gis ut fra team i institusjoner. Det er etablert et søskenmoderasjonssystem for disse tjenestene. Når det gjelder samarbeid mellom statlig og kommunalt personell inn i hjemmene, får kommunene refundert halvparten av minsteegenandelen de må betale for hvert barn fra fagteamet. Det er også et søskenmoderasjonssystem knyttet til disse tiltakene. Andre typer samarbeid og rene kommunale tiltak avtales, og følger et mer glidende egenbetalingssystem.

Minsteegenandelssats for alle tiltak

I et åttende fagteam oppgis det at kommunene betaler minsteegenandelssatsen for alle tiltakene.

Det ser ut som at kommunene betaler minsteegenandelssatsen for alle eller de fleste tiltakene i fagteam som ikke har stor etterspørsel etter støtte, mens de som har stor pågang, velger større variasjon og full egenandel på de dyreste tiltakene. De som får få søknader, ønsker å oppmuntre kommunene til å søke om støtte. Et fagteam har så stor pågang at kommunene må betale full egenandel på alle tiltakene. Det ser og ut som at egenandelssatsen som kommunene må betale, endrer seg over tid etter hvert som etterspørselen øker. En fagteamleder forteller at de fleste saker lå på minstesats tidligere, men at nivået har blitt jevnt høyere. Fagteamlederen sier: «Vi har strammet inn nå. Det ble lagt ut gulrøtter til kommunene for å få de til å endre tankegang, for å unngå omsorgsovertakelse.» Fagteamlederen ser at dette har skapt noen problemer for kommunene fordi det har blitt skapt noen forventninger uten at det har vært tydelig at kostnadene for kommunene kom til å bli større etter hvert.

3.6 Faglig veiledning og kvalitetssikring

Faglig veiledning og kvalitetssikring går i mange tilfeller over i hverandre. I alle fagteamene er det i forkant av tiltak konsultasjon og møter der det fattes vedtak, og tiltak drøftes i forhold til det enkelte barn eller ungdom. Fagteamene samarbeider tett med kommunene underveis i tiltakene, og det gjennomføres også evalueringsmøter der det er mulig å endre/justere kursen videre, samt møter mot slutten av tiltakene. Hvor mange og hvem som deltar i disse møtene, og hva de kalles, varierer, men de har til felles at fagteamene både har mulighet til å gi rådgivning/veiledning og også kvalitetssikre tiltakene underveis i disse foraene. Det vanligste intervallet for hvor ofte disse evalueringsmøtene gjennomføres, er hver 3. måned. I tillegg gir tjenestene løpende tilbakemelding til kommunene.

Kvalitetssikring

Hvor systematisk, skriftliggjort og på hvilken måte kvalitetssikringen utføres på, varierer mellom fagteamene. Tiltak som ytes av team i institusjoner, kvalitetssikres internt, og fagteamlederne gir uttrykk for tillit til disse. Tre fagteamledere forteller at de ikke har fått på plass et godt nok kvalitetssikringssystem ennå. De som støtter tiltak der kommunene inngår kontrakter med private enkeltmannsforetak eller private bedrifter, gir uttrykk for at de har liten oversikt over hvordan disse hjelperne/terapeutene kvalitetssikres. I et fagteam oppleves ikke dette som problematisk fordi de har tillit til at kommunene passer på at private tjenester blir kvalitetssikret. En annen fagteamleder sier at det er et stort problem at de ikke har klart å få til en god kvalitetssikring av de mange private aktørene som har fått oppdrag fra kommunene. Fagteamlederen mener de private må kontrolleres mer, og sier følgende:

«Vi burde hatt mer rutiner, puste dem i nakken. Det handler om tid, kapasitet og kompetanse. Det skjer noe hele tida så det er ikke lett for oss å tenke langsiktig. Det hadde vært nyttig om Bufdir gikk gjennom praktiske ting, og avklarte. Kanskje utarbeidet en rutinearbeidsbok for oss. Vi må ha slike systemer.»

Rådgivning og veiledning

Rådgivning og veiledning varierer mellom fagteamene. Faglig veiledning i forhold til denne typen tiltak gis for eksempel gjennom seminarer som arrangeres for kommunene, eller i prosjekter der regionen tilbyr mer strukturert veiledning til barnevernstjenesten for å øke kompetansen i forhold til hjemmebaserte tiltak som alternativ til institusjon og fosterhjems plassering.

3.7 Ulike forhold knyttet til hjelperne/terapeutene

Fagteamlederne har også svart på spørsmål om hvordan hjelperne og terapeutene rekrutteres, hvilke krav som stilles til kompetanse, og hvilke arbeidstidsordninger som følges.

Rekruttering

Verken kommunene eller fagteamet er involvert i rekrutteringen som skjer innenfor institusjonene. Fagteamene er heller ikke involvert i rekrutteringen av offentlige ansatte som jobber i kommunale tiltak. Det varierer imidlertid om fagteamene samarbeider med kommunene når det gjelder rekruttering av hjelpere/terapeuter fra private bedrifter, og/eller private enkeltmannsforetak. Informanter fra tre fagteam forteller at de og kommunene samarbeider om å finne og bestemme hvilke private som skal jobbe inn i familiene. Ett fagteam oppgir at kommunene rekrutterer private gjennom egne nettverk, og at fagteamet ikke vet hvem som rekrutteres og på hvilken måte.

Kompetanse

Alle fagteamlederne forteller at de fleste som jobber i tiltakene, har relevant formell kompetanse. Miljøarbeiderne sies å ha helse- og sosialfaglig utdanning, og en del er videreutdannet. Kun én fagteamleder forteller at enkelte kommuner kan ha problemer med å rekruttere folk med relevant formell kompetanse. I tillegg til personell med relevant formell kompetanse har et lite antall personer fått jobb i tiltakene ut fra deres fritidsinteresser. Fagteamlederne vurderer bruken av disse som positiv. En fagteamleder sier følgende:

«Det er ikke alltid nødvendig med formell kompetanse. Vi har behov for en normal person, og ikke en terapeut. Vi har for eksempel en som er helikopterflyger, som har erfaring med å jobbe med ungdom. Også en som kan motorsykler. Det er fordel med formell kompetanse, men ikke alltid en forutsetning. De aller fleste er utdannet, og vi bruker tid på å finne den rette kompetansen.»

Arbeidstid

Alle informantene forteller at det innenfor tiltakene jobbes fleksibelt i forhold til når hjelperne og terapeutene jobber med barna/ungdommene og familiene. Tiltakene er ikke kun tilgjengelige mellom klokka 08.00 og 16.00. Hjelperne/terapeutene er etter behov tilgjengelige ute blant barn, ungdom og i familiene på dagtid,

ettermiddager og kvelder. Noen har bakvaktordninger der det er mulig å få tak i hjelpene raskt i en krise. En fagteamleder sier at fordi de gjør et grundig forarbeid med familien og følger en plan, så er det sjelden at hjelpene får telefoner på grunn av en krise.

I de tre fagteamene som støtter tiltak der kommunene yter tjenester gjennom private, oppgis det også at barna, ungdommene og familiene mottar tjenester til ulike tider på døgnet og i helger. Men to av fagteamlederne forteller at de har liten oversikt over hvor mye og hvordan de private jobber. Det tredje fagteamet har god oversikt. I det ene fagteamet som ikke har oversikt, sier informantene at de ikke har behov for å ha oversikt eller kontrollere når hjelpene og terapeutene jobber. De ser, og har tillit til at kommunene klarer å håndtere dette på en god måte selv. Den andre fagteamlederen, som forteller at fagteamet ikke har oversikt, er bekymret. Kommunene bruker så mange forskjellige private aktører som fagteamet ikke har oversikt over. Fagteamet jobber for å få oversikt, og kontroll over, hvor mye og hvordan de private jobber. Dette sies imidlertid å være et vanskelig arbeid på grunn av tidspres. Fagteamlederen ønsker at Bufdir i større grad utarbeider retningslinjer for fagteamene.

3.8 Annen informasjon

I samtalen med fagteamlederne ble ulike oppgaver og utfordringer framhevet som viktige framover. Disse utfordringene er, i denne presentasjonen, ikke rangert etter hvilke som er viktigst, og som det er størst oppslutning om. Viktige oppgaver og utfordringene som blir omtalt, er å:

- Styrke innsatsen mot de yngste barna og de eldste ungdommene
- Bygge opp et større tiltaksapparat
- Fortsatt satse på og styrke tiltak der personell i institusjoner reiser ut i kommunene og jobber inn i familiene
- Satse på samarbeidsprosjekter mellom fagteamene og kommunene, og jobbe for å styrke kompetansen i kommunene
- Legge klare planer, og informere kommunene om hva slags støtte de kan forvente, også om og hvordan støtten kommer til å endre seg over tid
- Gi tydeligere føringer fra sentralt hold i forhold til egenbetaling som kommunene skal betale
- Utvikle og få på plass bedre kvalitetssikringssystemer
- Retningslinjer, sterkere restriksjoner og kvalitetssikring av private aktører

4 Den statlige støtten sett med barnevernslederens øyne

På bakgrunn av intervjuene med informantene i fagteamene er fire informanter fra barnevernstjenesten i fire kommuner intervjuet. Hensikten med å intervju disse er å få fram synspunkter på hvordan kommuner ser på samspillet mellom kommunene og fagteamene i forhold til støtten som staten gir til hjemmebaserte tiltak. Synspunkter om hva som defineres som målgrupper, samt omfang av støtte sammenlignes med fagteamledernes vurderinger. Om fagteamlederne og lederne for barnevernstjenesten svarer likt på spørsmålet om målsetting med tiltak oppnås, belyses også. Videre presenteres barnevernsledernes vurderinger av forankring av tiltak, det vil si om støtten gis i form av økonomisk støtte til kommunens egne tjenester, støtte i form av samarbeid mellom stat og kommune, eller i form av statlig personell fra institusjoner som går inn i hjemmene.

4.1 Målgrupper og måloppnåelse

Målgrupper

De fire informantene definerer hvem som er målgruppen for tiltakene, på samme måte som informantene fra fagteamene. Tiltakene settes inn mot barn og ungdom som har så store problemer at de befinner seg i grenselandet der det kan være aktuelt å vurdere plassering i fosterhjem eller institusjon. Det varierer om problemene først og fremst dreier seg om omsorgssvikt eller atferdsproblemer. I den nest største byen forteller informanten at tiltakene med statlig støtte i hovedsak ytes til eldre ungdom som har store atferdsproblemer. Ungdommene har problemer med kriminell atferd, misbruk av rusmidler og har også psykiske problemer. I den minste kommunen er tiltakene hovedsakelig iverksatt på grunn av en uholdbar omsorgssituasjon hjemme, og er i liten grad rettet mot alvorlige atferdsproblemer til ungdom knyttet til kriminalitet og rusmiddelmisbruk. I denne kommunen er tiltakene rettet mot barn og ungdom i alle aldre, bortsett fra til dem over 18 år. I de to andre kommunene varierer alderen til dem som mottar tiltakene, og problemene dreier seg både om omsorgssituasjoner og atferdsproblemer.

Hvem som skal få støtte og omfanget av denne

To barnevernsledere gir uttrykk for at økonomisk tenkning i fagteamene kan fortrengje faglige hensyn når tiltak vurderes. Den ene barnevernslederen opplever at fagteamet kan være uenig med kommunens vurderinger om hvor mye ressurser som det er behov for å sette inn når det gjelder det enkelte barn eller ungdom. Fagteamet oppfattes som å prøve å redusere utgifter, uten å ta nok hensyn til hva som er riktig ut fra faglige vurderinger. Den andre barnevernslederen opplever at enkelte barn og ungdommer som barnevernstjenesten vurderer og som burde fått hjemmebaserte tiltak med statlig støtte, ikke får støtte fordi fagteamet følger strengere kriterier i sine vurderinger. Barnevernslederen sier følgende: «Bufetat bør være mer lydhør for kunnskapen vi har lokalt om familien.» En tredje informant sier at det, til tross for felles målsetting om å bygge opp hjemmebaserte tiltak som kan forhindre plassering, er et stort behov for å avklare hvilke barn og ungdommer stat og kommune skal ha ansvar for.

Måloppnåelse

Vurderinger av nytten av tiltakene samsvarer også med svarene fra informantene fra fagteamene. Institusjons- og fosterhjems plassering unngås for de fleste barn og ungdom som mottar de hjemmebaserte tiltakene. I den minste kommunen, som har lang erfaring med denne typen tiltak, sier barnevernslederen:

«Ja, det har vært en nyttig innsats. Jeg har veldig tro på denne måten å jobbe på, både ut fra det jeg har sett, og tilbakemeldinger fra foreldre. De sier at de føler de blir respektert, at de blir hjulpet og at foreldre og barn kommer godt ut av det. Men det er ikke hokuspokus. Det er krevende tiltak.»

Informanten i tettstedskommunen forteller også at de oppnår gode resultater med tiltakene. I en tredje kommune, som har lang erfaring, forteller barnevernslederen at tiltakene har positiv effekt for de fleste. De opplever imidlertid i noen saker at de ikke får resultater. Noen av ungdommene har for store problemer, og har kommet for langt inn i kriminalitet, rus og psykiatri. I storbykommunen sies det at denne typen tiltak tidligere har vært mangelfull, men at de har veldig positive erfaringer så langt med det som nå er igangsatt.

4.2 Forankring av tiltak

Tiltakene er ulikt forankret i de fire kommunene. I to kommuner gis økonomisk støtte til tiltak i regi av kommunen. En av disse kommunene mottar i tillegg litt støtte fra et akutteam som følger opp ungdom og familier for å unngå akuttplassering. I en tredje kommune går støtten ut på at kommunen mottar tjenester fra et familie- og nettverksteam ved en institusjon. Kommunen mottar ikke økonomisk støtte til kommunale hjemmebaserte tiltak fra fagteamet. Den fjerde kommunen får både økonomisk støtte til tiltak i regi av kommunen, og statlige tjenester gjennom et samarbeidsprosjekt med Bufetat.

Økonomisk støtte til tiltak i regi av kommunen

Barnevernslederen i den minste kommunen, som mottar støtte fra staten i form av økonomisk støtte til egne drevne tiltak, ønsker ikke at det skal satses på statlige tjenester. Informanten forteller at kommunen har bygd opp en god kompetanse fordi kommunen selv har hatt ansvar for denne typen tiltak over tid. Dersom det satses mer på statlig personell, er barnevernslederen redd for at dette kan være med på å svekke kommunens kompetanse.

Barnevernslederen sier også at de som jobber i kommunen, har større nærhet til brukerne enn statlig personell, og at ansatte i kommunen er bedre i stand til å vurdere og jobbe i forhold til familiene.

Økonomisk støtte til tiltak i regi av kommunen, med privat personell

Den nest største kommunen mottar ikke støtte fra statlig personell, og bruker heller ikke kommunalt ansatte hjelpere/terapeuter. Kommunen bruker private firma eller enkeltmannsforetak. Barnevernslederen ser både fordeler og ulemper med å bruke private framfor egne ansatte, men mener at den beste løsningen er å bestille utenfra. Informanten sier følgende:

«Fordeler med å bruke private er at vi har flere valgmuligheter. Vi betaler for de timene vi bruker. En godt kvalifisert offentlig person vil koste mer enn utgiftene vi har til de private. Vi vil ikke ha mulighet til å bruke offentlig ansatte like fleksibelt. Vi ville også bli sårbare for for eksempel sykdom. Fordeler vi kunne ha oppnådd dersom vi brukte offentlig ansatte, er at vi hadde kunnet utvikle kompetanse internt, og hjelperne/terapeutene kunne hatt tettere kontakt med barnevernsadministrasjonen. Vi kunne fått til et bedre teamarbeid. Vi har også problemer med å kontrollere timebruk og hva de private gjør. Private

har stor vegring mot å skrive detaljerte timelister, men vi sier til dem at vår revisjon skal kunne se hva vi har gitt og hvordan vi har brukt penger. Dette problemet hadde vi ikke hatt om vi hadde hatt fast ansatte internt, fordi de hadde måttet følge definert arbeidstid og turnus. Jeg mener likevel den beste løsningen er å bestille utenfra, men er ikke fremmed for å vurdere annerledes.»

Støtte fra statlig personell

Tettstedskommunen mottar støtte fra ansatte som jobber i team i en institusjon. Barnevernslederen i denne kommunen ønsker å ansette flere i kommunen, og bygge opp kompetansen i forhold til saker som ikke er så tunge at det dreier seg om alternativ til plassering. Informanten er veldig fornøyd med at de mottar et sammensatt statlig tilbud i tunge saker. Barnevernstjenesten opplever at det kan bli intenst og tett i noen saker, og at statlig barnevern kan oppleves som mer uavhengig av dem som mottar tjenestene. Informanten sier at det kommunale og statlige barnevernet jobber på lag, og at kommunen får være med på å utvikle tiltak. Barnevernslederen sier at det i dag er en veldig sterk satsing på statlig barnevern, og at dette er veldig bra i forhold til de tunge sakene. Men sier også at det i alt for liten grad satses på det kommunale, og at det er et stort behov for å styrke kapasiteten i kommunene slik at de kan ta de andre sakene.

Både økonomisk støtte til tiltak i regi av kommunen og statlige tjenester

Den største kommunen mottar både økonomisk støtte til private som kommunen har inngått avtaler med, og tjenester fra statlig personell. De private hjelperne/terapeutene er enkeltmannsforetak og ansatte i private bedrifter. Informanten fra storbyen er fornøyd med å kunne kombinere disse to formene for tiltak, og sier at de har gode erfaringer med begge løsningene. Samtidig så sier informanten at en ny aktør på banen, etter statlig overtakelse, skaper noen utfordringer. Den statlige innsatsen rettes kun mot en liten andel av barna og ungdommene, og informanten påpeker at det er en stor utfordring å definere hvem som skal være målgruppen til stat og kommune. Det at fagteam bestiller inn i Bufetat, etter at kommunen har søkt, har også ifølge informanten ført til at det har blitt større avstand mellom selve saken og der beslutningen tas, noe som fører til forsinkelser. Det er mange prosesser som skal gjennomgås, som kommunen mener de selv har kompetanse til å ivareta.

5 Avslutning

Avslutningsvis vil vi oppsummere funn, og framheve noen utfordringer som kan leses ut av dataene som er samlet inn.

5.1 Oppsummering

- Fagteamene har gitt støtte til hjemmebaserte tiltak for i alt 537 barn og ungdommer fra 1. januar til 1. august 2005.
- Fagteamlederne oppgir at det i tillegg planlegges å gi støtte til minst 133 nye tiltak ut året.
- Totalt sett vil det ifølge denne kartleggingen bli gitt statlig støtte til minst 670 hjemmebaserte tiltak i løpet av 2005.
- Fagteamene i Region Øst gir støtte til flest tiltak, og Region Vest kommer på annenplass. Fagteamene i Region Nord gir støtte til færrest tiltak.
- I alt 24 av de 26 fagteamene har gitt støtte. Ni fagteam har ikke gitt støtte til ettervernstiltak.
- Flest tiltak er rettet mot ungdom i alderen 16 til 18 år (44 %). Den nest største gruppen er ungdom i alderen 13 til 15 år (27 %).
- Svært få tiltak er gitt barn under seks år, og ungdom som er over 18 år.
- Typer tiltak kan grupperes i to hovedkategorier: Disse er familiebaserte tiltak og individrettede tiltak.
- Hovedsatsingen er familiebaserte tiltak, som både er rettet mot det enkelte barn/ungdom, som går ut på å bedre samspillet i familien og å styrke kompetansen i forhold til det omkringliggende miljøet.
- Individrettede tiltak settes inn overfor eldre ungdom som bor hjemme, der man har gitt opp å prøve tiltak rettet mot foreldre og hele familien. Individrettede tiltak gis også ungdom som etablerer seg i egen hybel.

- Det skreddersys et opplegg for hvert enkelt barn eller ungdom det fattes vedtak om.
- Tiltakene har tre ulike forankringer. Disse er: 1) rene kommunale tiltak, som fagteamet støtter økonomisk, 2) tiltak der stat og kommune samarbeider og 3) ren statlig innsats som går ut på at personell fra institusjoner/sentra jobber direkte inn i hjemmet til det enkelte barn/ungdom og familie.
- Kriterier for å få støtte er: 1) at det er saker der det er stor risiko for plassering utenfor hjemmet, og 2) at tiltaket koster mer enn egenandelen som kommunen betaler.
- Det varierer mellom ulike fagteam om inngangsbilletten er minstesatsen, eller høyeste egenandelssats som er fastsatt i Betalingsrundskriv fra Barne- og familiedepartementet.
- Fagteamene praktiserer fire ulike varianter av egenbetalingssystemer: 1) et glidende egenbetalingssystem, som går ut på at hvor stor egenandel som betales, avhenger av hvor dyrt tiltaket er, 2) høyeste egenandelssats for alle tiltak, 3) et skreddersydd egenbetalingssystem tilpasset tiltak som er ulikt forankret og 4) minsteegenandelssats for alle tiltak.
- Faglig veiledning og kvalitetssikring går i mange tilfeller over i hverandre i det tette samarbeidet kommunene og fagteamene har om hvert tiltak.
- Hvor systematisk, skriftliggjort og måten kvalitetssikringen utføres på, varierer mellom fagteamene.
- Verken kommunene eller fagteamene er involvert i rekruttering som skjer innenfor institusjonene.
- Fagteam er heller ikke involvert i rekrutteringen av offentlige ansatte som jobber i kommunale tjenester.
- Det varierer om fagteam samarbeider med kommunene om rekruttering av terapeuter fra private bedrifter eller enkeltmannsforetak.
- Hjelperne/terapeutene som jobber i tiltakene, er godt kvalifiserte.
- Innenfor tiltakene jobber hjelperne og terapeutene fleksibelt med hensyn til når på døgnet og hvilke dager i uka de jobber med barna, ungdommene og familiene.

5.2 Utfordringer

Det er flere utfordringer som kan leses ut av de dataene som er samlet inn i dette prosjektet. To av dem dreier seg om hvilke barn og ungdom som bør prioriteres i den videre satsingen. Fem utfordringer er knyttet til ansvarsfordeling og samspill mellom stat og kommune. Den tredje typen utfordringer handler om behovet for kunnskap.

Styrke innsatsen mot de yngste barna

For det første viser kartleggingen at fagteamene i liten grad yter støtte til tiltak som er rettet mot små barn og deres familier. En viktig utfordring vil være å nå de minste barna, også med denne typen hjemmebaserte tiltak, som kan forebygge institusjons- eller fosterhjems plassering når de blir eldre.

Sikre at noen tar ansvar for ungdom også etter at de har fylt 18 år

En annen utfordring går ut på å sikre at noen tar ansvar for ungdom etter at de har fylt 18 år. Dette er generelt en utfordring for barnevernet, ikke bare i forhold til hjemmebaserte tiltak med statlig støtte. I flere tilfeller opplever ungdom å bli stående alene etter at barnevernet har trukket seg ut, og det ikke er etablert et opplegg rundt ungdommen der andre etater tar ansvar. Dette reiser spørsmålet om det er behov for å diskutere, og definere, hvilken rolle barnevernet skal ha når det gjelder disse ungdommene, også når det gjelder hjemmebaserte tiltak som er så ressurskrevende at kommunene vil ønske støtte fra fagteamene.

Avklare og tydeliggjøre hva som skal være statens ansvar

Det er også et behov for å avklare og tydeliggjøre hva som skal være staten og kommunenes ansvar. Det at staten beveger seg inn på et område som tradisjonelt har vært kommunenes område (hjemmebaserte tjenester), kan forstyrre og føre til uklarhet i hva som er ansvarsfordelingen mellom stat og kommune. Denne utydeligheten gjenspeiler seg i forskjeller som vi ser mellom fagteamene, i denne studien, i hvor langt de går inn og engasjerer seg i utvikling og kontroll av tjenestene.

Utarbeide klare planer og informere kommunene om hva slags støtte de kan forvente

Det ser også ut som at det er et behov for at fagteam er tydelig overfor kommunene om hva fagteamet vil stille opp med av støtte, også etter den første satsingen der kommunene har blitt oppmuntret til å søke om støtte. Ved å presentere en klar plan og informere om denne kan fagteamet oppnå at kommunene får realistiske forventninger.

Bygge ut tiltaksapparatet

Det er store variasjoner mellom fagteamene i antall tiltak de gir støtte til, samt hvor disse tiltakene er forankret. I det ene fagteamet vi har studert, som gir støtte til få tiltak, etterlyser fagteamleder et større tiltaksapparat å spille på. Det kan også være noe andre fagteam etterspør. Det kan være behov for å bygge ut ulike typer tiltak slik at kommuner uavhengig av geografisk plassering kan søke om og motta støtte.

Lik betaling av egenandel

Undersøkelsen i de åtte fagteamene viser også at det er stor variasjon i størrelsen på egenandel kommunene må betale. Ut fra et rettferdighetshensyn kan det argumenteres for at sentrale myndigheter bør utforme et system med betalingssatser som er likt for alle kommuner.

Avklare om det sentralt bør utvikles et felles kvalitetssikringssystem

Flere fagteamledere påpeker at de ikke har kommet langt nok i arbeidet med å få på plass et system for å kvalitetssikre tjenestene. Per i dag er det en fare for at noen av tiltakene ikke holder faglig kvalitet. En fagteamleder er spesielt bekymret i forhold til private som kommunene har inngått avtaler med, og etterlyser at det etableres et felles kvalitetssikringssystem for fagteamene på regionalt nivå. Et slikt forslag er ikke helt uproblematisk. Fordi fagteam og kommuner er i ulike faser. En sterk kontroll av denne typen tiltak der fagteam og kommuner er i oppstartsfasen, kan være uheldig fordi det er en fare for at dette kan bremse innovasjon. For det andre kan et felles kvalitetssikringssystem komme i konflikt med det kommunale selvstyret. Det ligger i det kommunale selvstyret at det er kommunene som har ansvar for å organisere og kvalitetssikre sine tjenester, også når de inngår kontrakter med private som utfører tjenestene.

Kunnskapsbehov

De åtte fagteamene som er studert i dette prosjektet, skiller seg ut ved å gi støtte til et høyt antall hjemmebaserte tiltak. Antallet tiltak i de andre fagteamene er færre. I et par er det ingen. Vi vet ikke hva som er årsaken(e) til forskjellene mellom fagteamene. Det kan tenkes at årsakene til dette er mangel på ressurser, kunnskapsmangel, holdninger og/eller motstand fra kommunene som fører til at fagteamene mottar få eller ingen søknader. Fordi vi ikke vet, er det et behov for å undersøke fagteam som gir lite eller ingen støtte.

Det er i denne studien gjennomført intervjuer med kun fire informanter fra kommunene. Disse er for få til at denne studien kan si noe om hvordan norske kommuner vurderer den statlige satsingen. Og hva slags erfaringer de kommunene som har mottatt støtte, har. Vi vet ikke om barnevernstjenesten lokalt har samme syn som fagteamlederne på denne typen ressurskrevende hjemmebaserte tiltak som alternativ til fosterhjem eller institusjonsopphold. For å kunne vurdere nytten av, og hvordan det vil være fornuftig å satse på denne typen tiltak framover, vil det være helt nødvendig å gjennomføre undersøkelser i kommunene, både blant dem som har erfaring og dem som ikke har erfaring.

Vedlegg 1 Spørsmål til alle de 26 fagteamene

Innledning:

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har bedt Fafo om å gjennomføre en undersøkelse for å kartlegge hjemmebaserte tiltak i kommunene som får statlig økonomisk støtte. Vi vil i undersøkelsen konsentrere oss om et utvalg på åtte fagteam. For å velge et utvalg, samt få en oversikt over noen nøkkeltall på landsbasis, vil vi i første fase av prosjektet stille noen få spørsmål til alle de 26 fagteamene som er opprettet over hele landet.

Med hjemmebaserte tiltak menes tiltak som tar utgangspunkt i at barnet/ungdommen bor i eget hjem, og at staten bistår med ressurser utover ordinær konsultasjon og oppfølging (som er en del av fagteamenes ordinære oppgaver). Denne type hjemmebaserte tiltak inkluderer også ungdom som bor alene og som har særskilte hjelpebehov etter barnevernlovens bestemmelser og når tiltaket er så vidt omfattende at det utløser statlige midler. Dette gjelder også ekstraordinære tiltak for barn og unge og deres familie i forbindelse med flytting hjem/alternativ etablering i egen bolig, etter opphold i omsorgstiltak (som ofte omtales som ettervernstiltak).

Merknad: Hjemmebaserte tiltak vil ofte være synonymt med begreper som familie- og nettverksbaserte tiltak, lokalbaserte tiltak, nærmiljøbaserte tiltak etc.

Denne undersøkelsen omfatter ikke MST, PMT og Webster-Stratton.

Spørsmål:

Spm 1 Hvor mange hjemmebaserte tiltak har deres fagteam gitt økonomisk støtte til i perioden 1. januar til 1. august i år? (I dette tallet inngår ikke tiltak som omtales som ettervernstiltak.) Oppgi antall_____

Spm 2 Hvor mange av barna/ungdommene som mottar denne typen tiltak, er:

Under 6 år_____

I alderen 7–12 år_____

13–15 år_____

16–18 år_____

e. 19 år og over_____

Spm 3 Hvor mange såkalte ettervernstiltak har fagteamet gitt økonomisk støtte til i samme tidsperioden? Oppgi antall_____

Spm 4 Antall kommuner under fagteamet?_____

Spm 5 Hvilke kommuner har fagteamet gitt økonomisk støtte til hjemmebaserte tiltak til i perioden 1. januar til 1. august i år? (Inkl. støtte til ettervernstiltak). Oppgi navn på kommunene:

1. 11.
2. 12.
3. 13.
4. 14.
5. 15.
6. 16.
7. 20.
8. 21.
9. 22.
10. 23.

Spm 6 Hvor mange nye saker vurderer fagteamet som aktuelle for hjemmebaserte tiltak med statlig støtte fra 01.08.05 og utover høsten? (Basert på fagteamleders antakelse ut fra kommuners henvendelse/drøftinger med fagteamet om konkrete saker.)

Antall_____

Spm 7. Kan vi ringe tilbake hvis deres fagteam blir valgt som ett av de fagteamene vi vil undersøke mer inngående?_____

Tusen takk for hjelpen!

Vedlegg 2 Navn på kommuner i de ulike regionene som får statlig økonomisk støtte til hjemmebaserte tiltak

Region Nord	Region Midt-Norge	Region Vest	Region Øst	Region Sør
Vefsn	Steinkjer	Bømlo	Lom	Søgne
Rana	Levanger	Haugesund	Gjøvik	Kristiansand
Meløy	Verdal	Karmøy	Vestre Toten	Lyngdal
Harstad	Leksvik	Sauda	Halden	Lillesand
Narvik	Smøla	Vågsøy	Fredrikstad	Vennesla
Tromsø	Molde	Selje	Sarpsborg	Lier
Lenvik	Meldal	Eid	Eidsberg	Drammen
	Ålesund	Stryn	Hvaler	Nedre Eiker
	Herøy	Gloppen	Råde	Røyken
	Ulstein	Flora	Oppegård	Skien
		Bremanger	Ås	Kragerø
		Naustdal	Ski	Ål
		Førde	Enebakk	Notodden
		Jølster	Rygge	Øvre Eiker
		Høyanger	Moss	Krødsherad
		Balestrand	Frogn	Kongsberg
		Vik	Nesodden	Hol
		Sogndal	Vestby	Hemsedal
		Årdal	Askim	Ringerike
		Luster	Stor-Elvdal	Nøtterøy
		Lærdal	Elverum	Lardal
		Bergen	Asker	Tjøme
		Kvam	Sandvika	Holmestrand
		Osterøy	Aurskog-Høland	Tønsberg
		Vaksdal	Eidsvoll	Larvik
		Stavanger	Lørenskog	Sandefjord
		Strand	Nannestad	Hif
		Finnøy	Nes	Re
		Bergen	Nittedal	Andebu
		Sund	Rælingen	Horten
		Kjell	Skedsmo	Stokke
		Sandnes	Sørum	
		Egersund	Ullensaker	
		Sola	Gjerdrum	
		Time	Hurdal	
		Klepp		

Vedlegg 3 Intervjuguide til fagteamlederne

- Typer hjemmebaserte tiltak fagteamet har gitt økonomisk støtte til fra 1. januar til 1. august 2005

- Omfanget av disse tiltakene

- Målsettingene for tiltakene

- Kjønnssfordeling i de ulike aldersgruppene av barn/ungdom

- Faglig metodiske kriterier som ligger til grunn for tiltakene

- Faglig bistand fra fagteamet til barnevernsadministrasjonen i kommunene

- Faglig bistand fra fagteamet til hjelperne/terapeutene i kommunene

- Kvalitetssikring

- Minimums- og maksimumspris

- Egenandel

- Rekruttering av hjelperne/terapeuter

- Hjelperne/terapeutenes tilhørighet

- Personalets kompetanse

- Arbeidstidsordninger

- Vurdering av erfaringer

- Nytte i forhold til det enkelte barn/ungdom og deres familier

- Veien videre

- Nøkkelinformanter i kommunene

Vedlegg 4 Tilleggsinformasjon gitt i kartleggingen av de 26 fagteamene

1 Kommentarer fra fagteam Sogn og Fjordane til spm 1 og 3: «Det er vanskelig for Sogn og Fjordane fagteam å svare eksakt på dette. Fagteam og tiltak v/tre institusjonar saman organiserer dei heimebaserte tiltaka for barn 7–18 år. Vi har ein eigen modell: FNT/Familie- og nettverksbaserte tiltak. Dette tiltaket er fylkesdekkande og desentralisert, då kvar institusjon har ansvar for sitt område. Tiltaket har eksistert i fleire år, men har vorte bygd ut og har utvida målgruppa siste året, i samsvar med overordna mål om at fleire barn og unge skal få hjelp heime. Fagteam har ansvar for fagleg rettleiing, organisering og klientstraum. Tiltaket ser ut til å verke førebyggjande på institusjons- og akutt plasseringar. Kommunen betalar kommunedel som ved MST-tiltak (dvs. kr 11 800,- per mnd.). Gradvis utbygging av tiltaket har ført til at det hittil kun i begrensa grad har vore behov for at fagteam har gitt direkte pengestøtte til kommunale tiltak. 10 er tal klientar fagteam har gitt støtte til, ikkje alle av desse er direkte pengestøtte, rettleiing eller annet er 35 er inkludert tal klientar som får heimebaserte tenester via FNT-tiltak.»

2 Fagteam Bergen Syd oppgir at åtte av de ti ungdommene i alderen 16–18 år som får hjemmebaserte tiltak med statlig støtte, får tiltak gjennom et samarbeidsprosjekt (DUE- prosjektet) mellom Bergen kommune og Bufetat. De andre barna/ungdommene (i alt 10) får hjemmebaserte tiltak i kommunen med økonomisk bistand fra fagteam. Fagteamet oppgir i tillegg at følgende tilbud om hjemmebaserte tjenester tilbys i deres tiltaksområde: Ungdomsbasen i Fyllingsdalen, Voss familie- og barnsenter og Bergen foreldre- og barnsenter. Saker som disse tiltakene jobber med, er ikke talt med i kartleggingen. Disse rapporterer selv om sin aktivitet. Fagteamet teller derfor ikke disse sakene. Alle tre yter imidlertid tiltak i hjemmet, direkte rettet mot familier, barn og ungdom. Fagteamet rapporterer kun i forhold til kjøp av private plasser/tiltak og hjemmebaserte tiltak som fagteam iverksetter i samarbeid med kommunene og blant annet gir økonomisk støtte til. Antall saker gjelder derfor kun saker i henhold til sistnevnte kategori.

3 Fagteamleder for Fagteam Bergen Nord forteller at det er vanskelig å rapportere et fullstendig bilde over antall tiltak. De tilbyr både tiltak som er initiert og betalt av fagteamet, og har inngått et samarbeid med kommuner og tilbyr tiltak som er halvt statlig og kommunalt.

4 Fagteam Jæren bistår til hjemmebaserte tiltak i regi av et Familiesenter (Marte-Meo). I tillegg til PMT, MST og Webster har senteret terapeuter, familieterapeuter og psykologer. Kommunene kan søke om tiltak i regi av familiesenteret. Et team har ansvar for å hjelpe hjemmeboende unge, der familien sliter og ungdommene utviser vansker. En terapeut (med permisjon fra MST) avhjelper behovet for denne typen tjenester i de kommunene der det er stor geografisk avstand til familiesenteret. I tiltakene vektlegges at sakene ikke skal overtas fra kommunene, men at fagteamet skal bidra til å overføre kompetanse til kommunene slik at disse i større grad skal klare å ivareta oppgavene selv.

5 I Sarpsborg har 20 tiltak vært rettet mot barn/ungdommer og deres familier fra et team ved Senter for familiebasert behandling.

6 Fagteam Tønsberg oppgir at det er opprettet et mobilt team som bistår kommunene fra akutt til institusjon, og fra institusjon. Teamet er fleksibelt og jobber også inn i hjemmene. Teamet server barn, ungdom, foreldre og de som jobber i systemet i kommunene. Én til to konsulenter jobber med familien som ungdommen bor i, og jobber med helheten slik at familien kan fungere bedre sammen. Enheten jobber på alle arenaer der det er behov for at barnet/ungdommen skal få en best mulig hverdag.

Endring av barnevernets tiltaksprofil

Barneverntjenesten i kommunene har hovedansvaret for hjemmebaserte tiltak. Staten ønsker imidlertid å gå inn og gi støtte i de sakene der det ligger til grunn en alvorlig problematikk, som i tillegg er svært ressurskrevende. Målsettingen med statens støtte, som gis kommunene gjennom regionenes 26 fagteam, er å unngå plassering av barn og ungdom utenfor hjemmet. Denne studien viser at det er store variasjoner mellom fagteamene i omfanget av og typen støtte som gis til kommunene.

Flere utfordringer kan leses ut av de dataene som er samlet inn. Disse dreier seg om hvilke barn og ungdommer som bør prioriteres i den videre satsingen. Andre utfordringer er knyttet til ansvarsfordeling og samspill mellom stat og kommune. For å kunne planlegge en videre satsing er det også behov for å skaffe til veie mer kunnskap i fagteamene, og spesielt i kommunene, om statlig støtte til hjemmebaserte tiltak.