

Kartlegging av enetiltak i Bufetat

Barne-, ungdoms- og familieetaten, Region sør



Innhold

Kartlegging av enetiltak i Bufetat

1	Bakgrunn.....	3
2	Sammendrag.....	3
3	Metode/fakta	3
3.1	Definisjon	3
3.2	Datamaterialet.....	4
3.2.1	Innhenting og bearbeiding	5
3.2.2	Svakheter ved datagrunnlaget.....	6
4	Resultater.....	7
4.1	Enetiltak fordelt på region og barn	7
4.2	Aldersgruppe	8
4.3	Kjønn	9
4.4	Hovedbegrunnelse for valg av enetiltak.....	10
4.4.1	Hovedbegrunnelser	10
4.4.2	Hovedbegrunnelser per region	12
4.4.3	Hovedbegrunnelser etter kjønn	13
4.5	Funksjon	14
4.6	Pris	15
5	Godkjenning, kvalitetsvurderinger og etterfølgende kontroll av enetiltak.....	15
6	Vurdering	16

1 Bakgrunn

I direktørmøte 4. mai 2017 ble det besluttet at det skulle gjennomføres en kartlegging av enetiltak i Bufetat. Region sør fikk i oppdrag å sammenfatte og analysere innsendt datamateriale fra samtlige regioner og fremlegge en rapport til direktørmøte 21. september.

Spørsmålet som ble stilt i direktørmøtet er om regionene nå gir tilbud til en ny målgruppe og dermed utvikler et nytt tjenestetilbud, der de fysiske rammene er avgjørende for måloppnåelse i behandlingen.

Rapporten beskriver gjennomføring og resultater av kartleggingen.

2 Sammendrag

Det er 117 barn og unge som er eller har vært plassert i enetiltak hittil i 2017. Disse er i all hovedsak plassert i private tiltak. To av fem regioner har etablert statlige enetiltak, men dette utgjør kun 4,3 prosent av plasseringene. Datagrunnlaget gjør det vanskelig å konkludere sikkert om utvikling, men basert på det innsendte materialet fra regionene ser det ut som om det har vært en økning i antall barn som plasseres i enetiltak fra 2016 til 2017.

Flertallet av plasseringene i enetiltak er i aldersgruppen 13-18 år. Gutter utgjør flertallet av plasseringene, men det er store forskjeller mellom regionene; mens gutter utgjør 70 prosent av plasseringene i enetiltak i Region øst, er bildet motsatt i Region sør der jenter utgjør 70 prosent av plasseringene.

Det er stor variasjon i hvor omfattende og komplisert problematikk som ligger til grunn for at barn og unge plasseres i enetiltak. Årsakene til valg av tiltakstype varierer fra lettere psykisk funksjonshemming, omfattende psykisk sykdom, til alvorlige kriminelle handlinger (som drap og seksuelle overgrep) og fare for gjentakelse av disse. For mange av barna er det en kombinasjon av flere årsaker som til slutt har resultert i at de er blitt plassert i enetiltak.

3 Metode/fakta

3.1 Definisjon

Det har i etaten vært en diskusjon angående begrepsbruk hvor det har vært ulike forslag. Etter en drøfting av de ulike forslagene, har vi valgt å benytte det samme begrepet som benyttes i forskriften.

Definisjonen på et enetiltak er i følge *Kvalitetskrav for barneverninstitusjon og omsorgssentre for mindreårige*, datert pr. 9.mai 2012, følgende:

«Et enetiltak er når et barn er plassert alene sammen med en eller flere miljøarbeidere, i et hus i en gitt periode, og omfatter godkjente enetiltak i private eller kommunale institusjoner samt kvalitetssikrede enetiltak i statlige institusjoner.»

Videre framgår det at følgende faller utenfor definisjonen av et enetiltak:

- *Selvstendighetstrening i hybel*
- *Frivillige hytteturer*
- *MTFC, samt fosterhjem, herunder familiehjem, institusjonsfamilier knyttet til institusjon og § 4-27-hjem (fosterhjem med særlige forutsetninger)*
- *Institusjoner/institusjonsavdelinger som på grunn av lavt belegg bare har én ungdom boende i institusjonen/avdelingen*
- *Tilfeller hvor det er satt ekstra bemanning knyttet til en ungdom som er i en institusjon/institusjonsavdeling i samme hus med andre ungdommer*
- *Isolering/skjerming av beboere som virkemiddel for å avverge tvang i akutte faresituasjoner, jf. rettighetsforskriften § 18*

3.2 Datamaterialet

Region sør utarbeidet en mal for registrering av enetiltak. Malen ble sendt ut til samtlige regioner i Bufetat for utfylling. Det var ønskelig å ha kunnskap om følgende parametere:

- Barnets region
- Inntaksavdeling
- Eier av tiltaket
 - Stat, Kommunal og Privat
- Funksjon
 - F1, F2, F3 og F4
- Tiltak i periode fra
- Tiltak i periode til
- BiRK-Id
- Aldersgruppe ved tiltaksstart
 - Under 6 år
 - 6-12 år
 - 13-18 år
 - Over 18 år
- Antall oppholdsdager i enetiltaket
- Dagpris
- Hovedbegrunnelse for å velge enetiltak
 - Omfattende selvskading, inkludert suicidforsøk
 - Trusler og utagerende atferd, inkludert seksuell atferd

- Omfattende atferds- og rusproblemer
- Omfattende psykiske problemer, trenger omsorgsbasis i tillegg til behandling i psykiatrien
- Lettere psykisk utviklingshemmet
- Relasjons- og tilknytningsproblematikk
- Andre årsaker
- Utdyping av andre årsaker/hovedbegrunnelse

Parameterne ble valgt på bakgrunn av en gjennomgang av aktuelle saker i Region sør og de begrunnelsene som var angitt i disse sakene. Det framgikk av datagrunnlaget i regionen at det i flere tilfeller var sammensatte årsaker til at enetiltak ble valgt, men at det i de fleste saker var mulig å legge til grunn én hovedårsak til at tiltakstypen ble valgt. Etter flere diskusjoner falt valget på de seks hovedårsakene over, og det ble i tillegg gitt rom for å velge «andre årsaker» og deretter utdype dette valget. Videre er det viktig å presisere at de valgte hovedårsakene ikke nødvendigvis er basert på en angitt diagnose, men er basert på regionens oppfatning.

Dataene som ble innsendt fra regionene er tilpasset malen der dette ikke var gjort. Der alder manglet er dette innhentet ved oppslag i BiRK-rapporten «Tiltak Analyse TRA-01».

Etter at malen ble sendt ut til regionene ble det bestemt at det også var ønskelig å undersøke kjønnsfordelingen blant barn som plasseres i enetiltak. Region sør har derfor i ettertid registrert kjønn for alle plasseringene.

3.2.1 Innhenting og bearbeiding

Region sør har bedt regionene redegjøre for hva de har lagt til grunn for det innsendte datamaterialet. Fordi BiRK ikke gir mulighet til å registrere enetiltak er regionene avhengige av skyggesystemer og manuelle tellinger. Framgangsmåten varierer derfor noe:

Region øst har tatt utgangspunkt i alle enkeltkjøp foretatt i henholdsvis 2016 og 2017 og sendt disse ut til inntak som har sortert ut enetiltakene.

Region sør har for 2016 tatt ut oversikt over enkeltkjøp med dagpriser over 10 000 kroner og bedt inntak plukke ut plasseringene som var enetiltak. For 2017 har regionen tatt utgangspunkt i inntaksenhetens prognosefil der inntak månedlig registrerer nye enkeltkjøp og hvilke av disse som er enetiltak.

Region vest har for 2017 rapportert på bakgrunn av regionens tre prognoseark.

I Region Midt har saksbehandler ved regionkontoret gått inn i alle enkeltsaker i BiRK med dagpriser over 10 000 kroner fra 2016 og 2017 og kontrollert om plasseringene er enetiltak.

Region nord har oversikt over sine enetiltak, men har ikke opplyst hva slags system de har for registrering.

Det innsendte datamaterialet er bearbeidet og det er i denne analysen tatt utgangspunkt i *antall barn* plassert i enetiltak og ikke antall plasseringer.

3.2.2 Svakheter ved datagrunnlaget

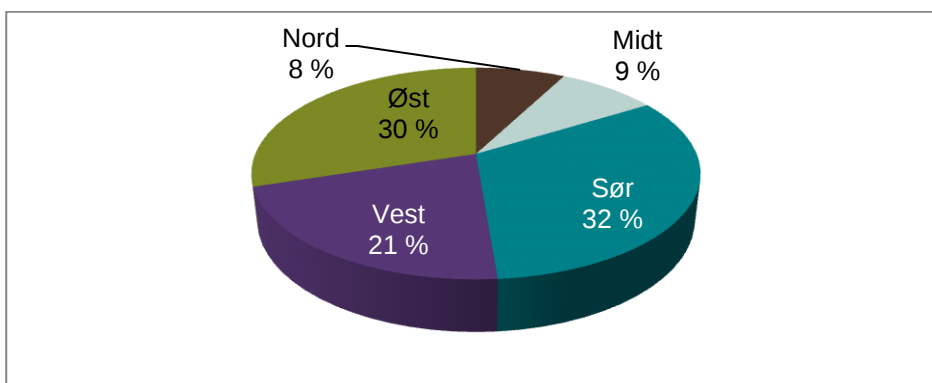
- Det er ikke tilrettelagt for registrering av enetiltak i BiRK. Det er derfor ikke mulig å ta ut en rapport eller statistikk fra systemet som gir en god oversikt over omfanget. Datamaterialet i denne undersøkelsen er derfor basert på manuelle registreringer i skyggesystemer og den enkelte inntaksrådgiver sin kunnskap om sakene i sin portefølje.
- Definisjonen på enetiltak varierer i praksis og det er usikkert om den enkelte inntaksrådgiver er kjent med definisjonen av enetiltak slik den framgår av «Kvalitetskrav for barneverninstitusjon og omsorgssentre for mindreårige».
- I BiRK er det mulig å gå inn på «enhetskortet» til den enkelte avdeling og få en oversikt over hvilke barn som er plassert til enhver tid. Det er imidlertid slik at barn plassert fra andre enn Bufetat ikke kommer opp i våre oversikter. Plasseringer foretatt av Oslo Kommune vil for eksempel ikke være synlig i BiRK, og det kan derfor se ut som om barn bor alene i avdelinger til tross for at dette ikke er tilfelle. I enkelte tilfeller er det også flere barn registrert på en avdeling, men avdelingen består av flere enetiltak (en avdeling har flere hus eller er delt inn i etasjer med hvert sitt enetiltak).
- Datamaterialet gir ikke godt nok grunnlag for å analysere oppholdstid. Datoene for tiltakets start og eventuell avslutning som er oppgitt i det innsendte materialet, samsvarer ikke med dato for plassering i BiRK. Datamaterialet er også i stor grad basert på manuelle prognosefiler som vektlegger betalingstidspunkt framfor plasseringstidspunkt.
- Det er spesielt knyttet usikkerhet til datagrunnlaget for 2016-plasseringene. En årsak til dette er at det ikke har vært oppmerksomhet om registrering av denne type tiltak tidligere. Dette gjør det vanskelig å analysere utviklingen.

4 Resultater

Det er, i følge det innsendte materialet, 117¹ barn som bor eller har bodd i enetiltak hittil i 2017. Disse er i overveiende grad plassert i private tiltak. Kun fem av barna er plassert i statlig etablerte enetiltak; fire i Region vest og ett i Region sør.

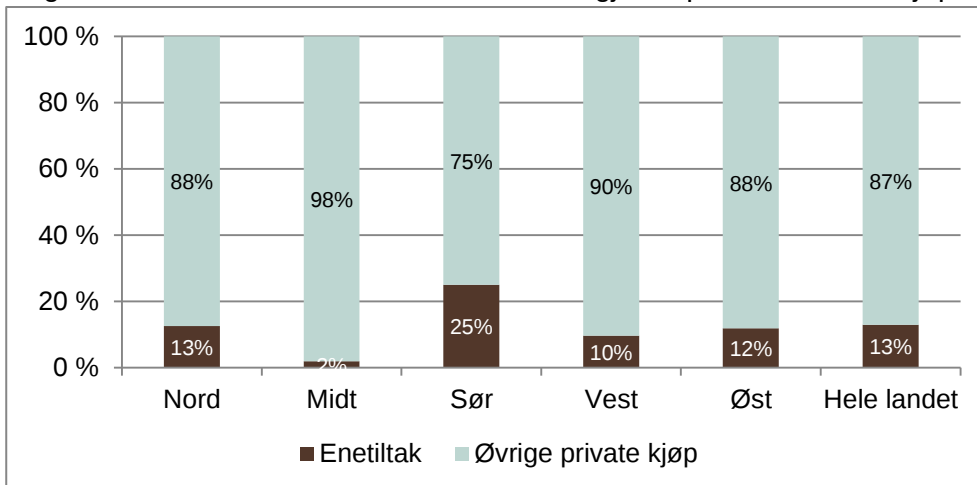
4.1 Enetiltak fordelt på region og barn

Figur 1 viser regionenes andel av etatens enetiltak hittil i 2017. Region sør og Region øst har plassert flest barn i enetiltak.



Figur 1 Regionenes andel av alle barn plassert i enetiltak hittil i 2017

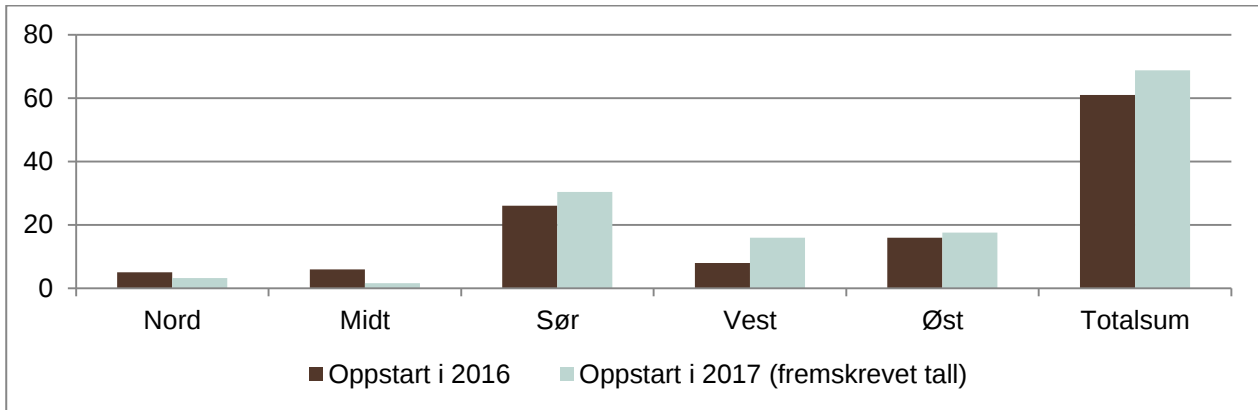
Analysen viser at tretten prosent av alle private institusjonskjøp i Bufetat hittil i 2017 er kjøp av enetiltak. Det er store forskjeller mellom regionene; 25 prosent av private institusjonskjøp i Region sør er enetiltak, mens enetiltak kun utgjør to prosent av slike kjøp i Region Midt.



Figur 2 Andel enetiltak av totalt antall private institusjonskjøp (eksl. kjøp barne- og familiesentre)

¹ I etterkant av at datamaterialet er bearbeidet, har regionene Øst og Midt opplyst at de har etablert henholdsvis fire og tre statlige enetiltak. Nord har ingen statlige enetiltak. Disse sju barna er derfor ikke en del av tallmaterialet i analysen, totalt antall barn i enetiltak er 124.

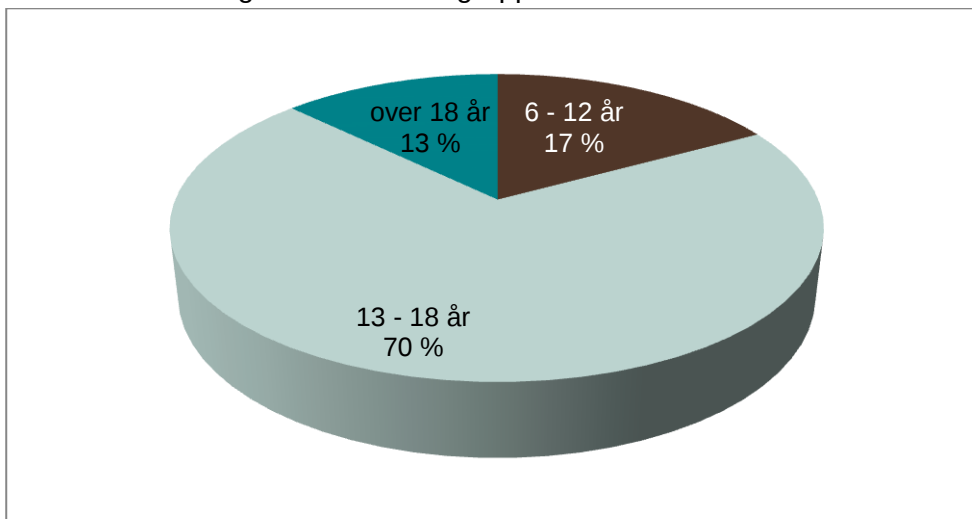
Figur 3 viser utvikling i antall enetiltak per region fra 2016 til 2017. Tallene for 2017 er fremskrevet for å kunne sammenliknes med 2016. Dette viser en liten økning i antall enetiltak fra 2016 til 2017.



Figur 3 - Antall barn pr region med startdato i 2016 og i 2017 (fremskrevet)

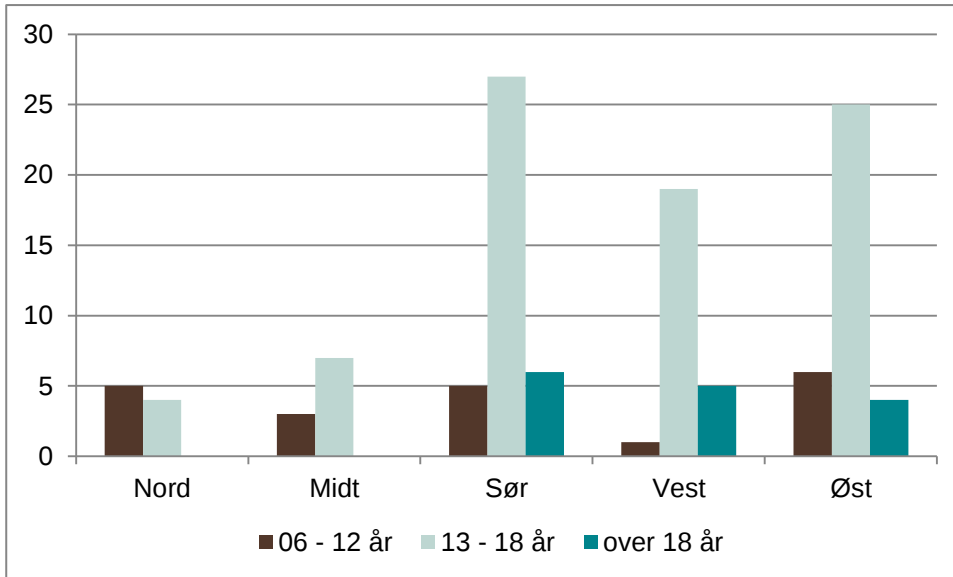
4.2 Aldersgruppe

Kartleggingen viser at 70 prosent av barna som er plassert i enetiltak i Bufetat er i aldersgruppen 13-18 år. 17 prosent er i aldersgruppen 6-12 år, mens ungdom over 18 år utgjør den minste andelen. Det er ingen barn i aldersgruppen 0-5 år som bor alene.



Figur 4 - Aldersgrupper for barn plassert hittil i 2017

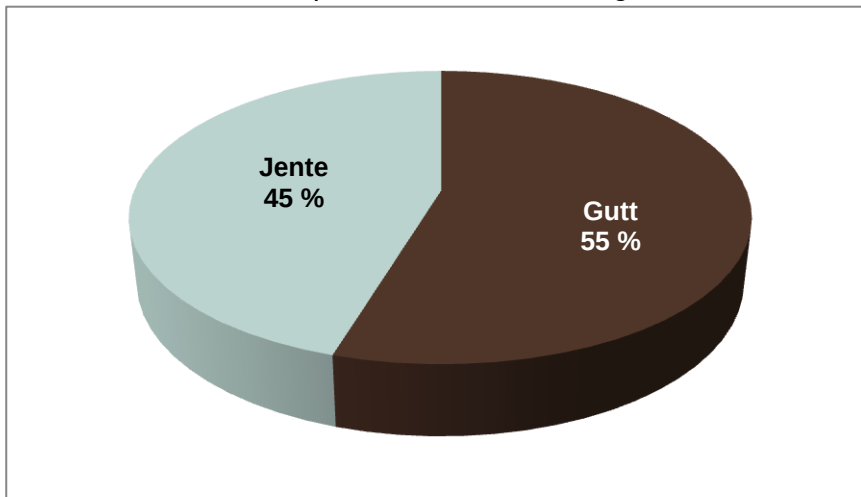
Bildet er relativt likt for alle regionene: fire av fem regioner har plassert flest barn i aldersgruppen 13-18 år. Unntaket er region nord som har flest i aldergruppen 6-12 år.



Figur 5 – antall barn fordelt på region og aldersgrupper (hittil i 2017)

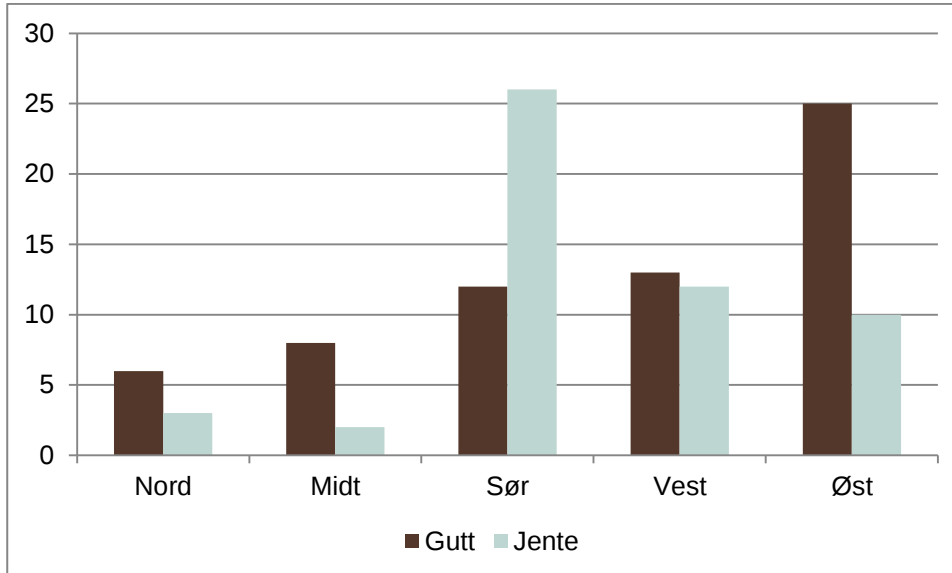
4.3 Kjønn

Flertallet av barna som plasseres i enetiltak er gutter.



Figur 6 - kjønnsfordeling hittil i 2017

Gutter utgjør flertallet av plasseringene i alle regioner unntatt i Region sør. Mens nærmere 70 prosent av Region sør sine plasseringer i enetiltak i 2017 er jenter, er det i Region øst gutter som utgjør 70 prosent av plasseringene.



Figur 7 – antall barn fordelt etter kjønn pr region hittil i 2017

4.4 Hovedbegrunnelse for valg av enetiltak

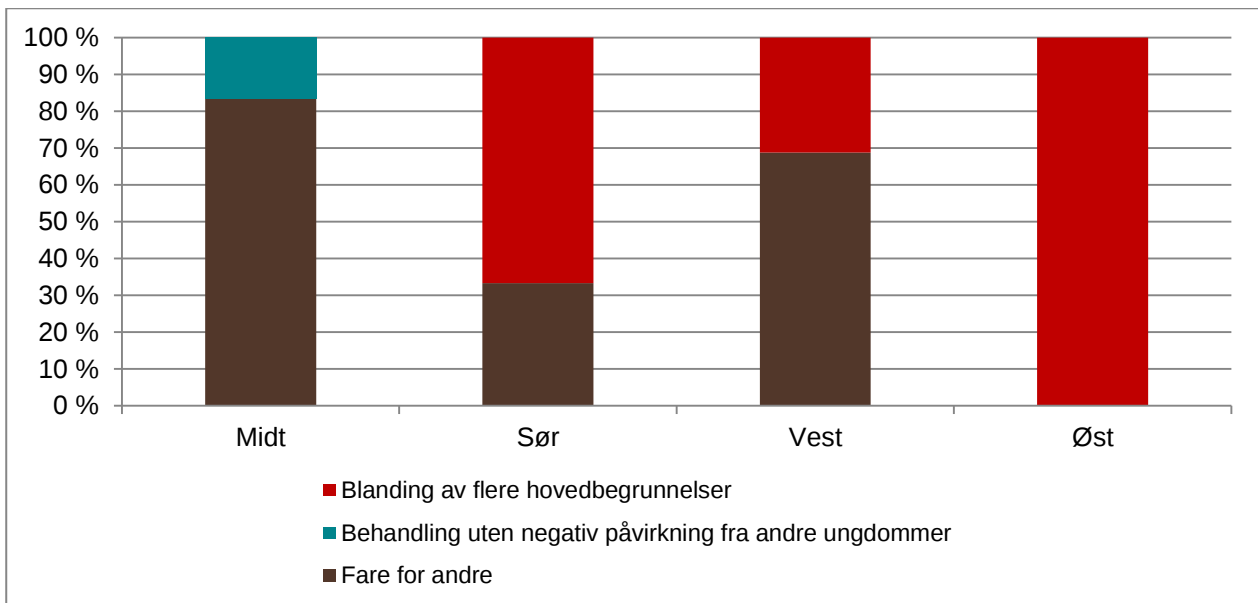
4.4.1 Hovedbegrunnelser

Hovedbegrunnelse	Totalsum	Andel
Andre årsaker	39	33 %
Relasjons- og tilknytningsproblematikk	29	25 %
Omfattende psykiske problemer, trenger omsorgsbasis i tillegg til behandling i psykiatrien	19	16 %
Trusler og utagerende atferd, inkludert seksuell atferd	12	10 %
Omfattende atferds- og rusproblemer	8	7 %
Lettere psykisk utviklingshemmet	6	5 %
Omfattende selvskading, inkludert suicidalforsøk	4	3 %
Totalsum	117	

Tabell 1 Hovedbegrunnelser for plassering i enetiltak

Den hyppigste angitte enkeltårsaken til at enetiltak er valgt er «Relasjons- og tilknytningsproblematikk» (25 prosent). «Omfattende psykiske problemer og behov for omsorgsbasis i tillegg til behandling i psykiatrien» er den nest vanligste hovedårsaken (16 prosent).

«Andre årsaker» er valgt som hovedårsak i en tredjedel av sakene. Dette kan bety at enetiltak velges i svært komplekse saker og at det derfor er vanskelig å velge kun én hovedbegrunnelse. Det kan også tyde på at kartleggingen ikke har truffet i valg av hovedbegrunnelser. Dette kan skyldes at datagrunnlaget i Region sør, i motsetning til de øvrige regionene, i hovedsak består av jenter.

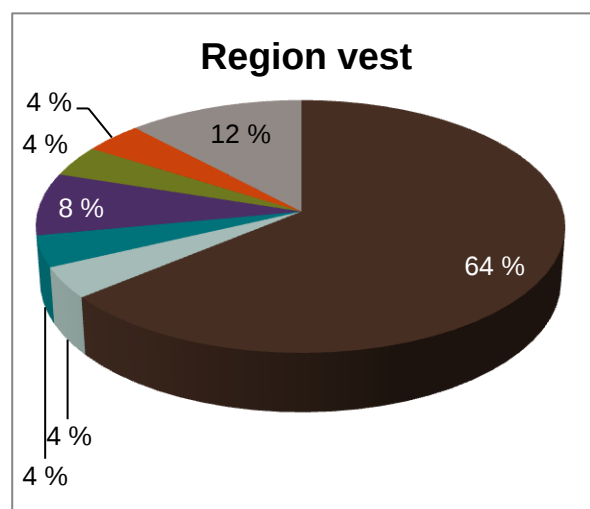
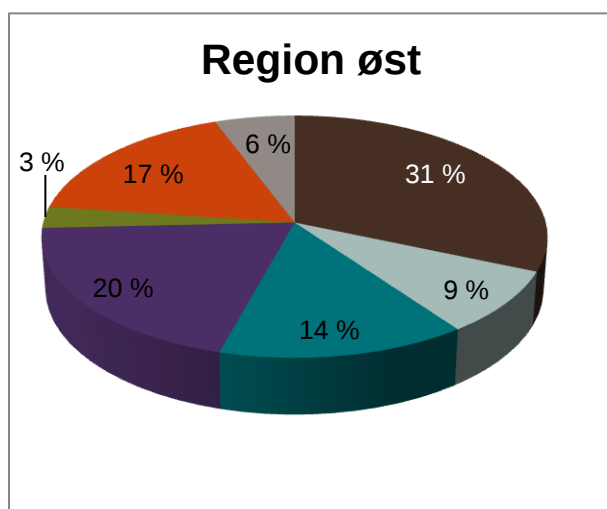
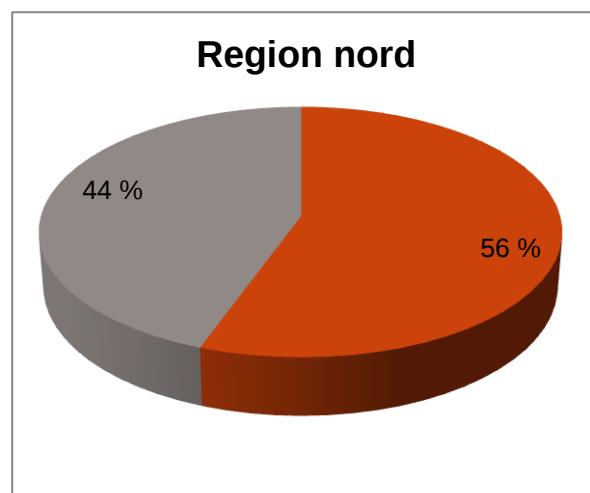
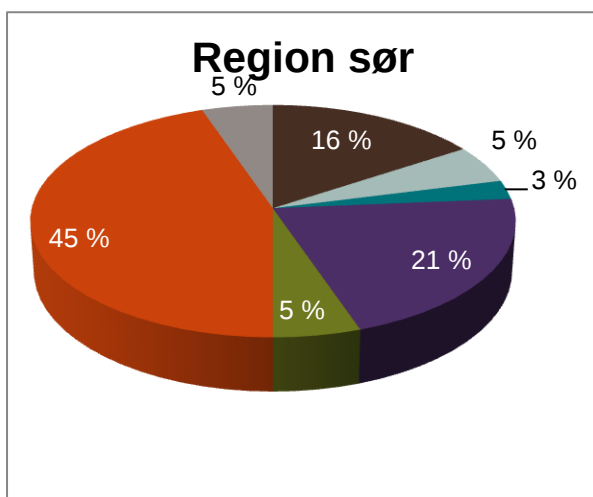
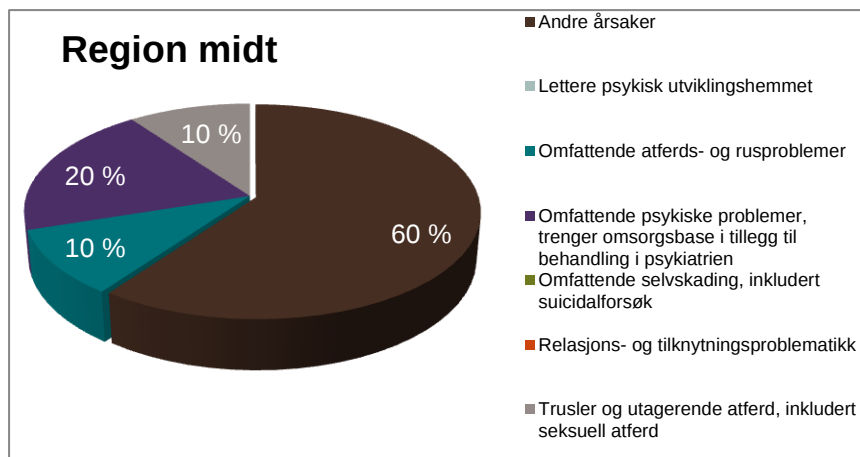


Figur 8 viser en enkel oppsummering av det regionene har oppgitt under "Andre årsaker" (Region nord har ikke valgt «Andre årsaker» som begrunnelse for sine enetiltak).

Gjennomgang av kommentarene fra regionene bekrefter at barn og unge som plasseres i enetiltak har svært alvorlige og sammensatte utfordringer. Analysen viser at det i mange saker er hensynet til andre barns sikkerhet som er årsaken til at enetiltak er valgt. I 18 av de 39 sakene der «Andre årsaker» er oppgitt som hovedårsak til enetiltaket, framgår det av kommentarene at barnet/ungdommen er en fare for andre barn og unge. Dette antas også å være en begrunnelse i flere av de andre sakene i utvalget. Det er i 23 av kommentarene omtalt utagerende atferd, vold og trusler om vold og overgrep. Fire av ungdommene er domfelt for overgrep mot yngre barn. Nær halvparten av plasseringene er også oppgitt å ha alvorlige tilknytningsforstyrrelser.

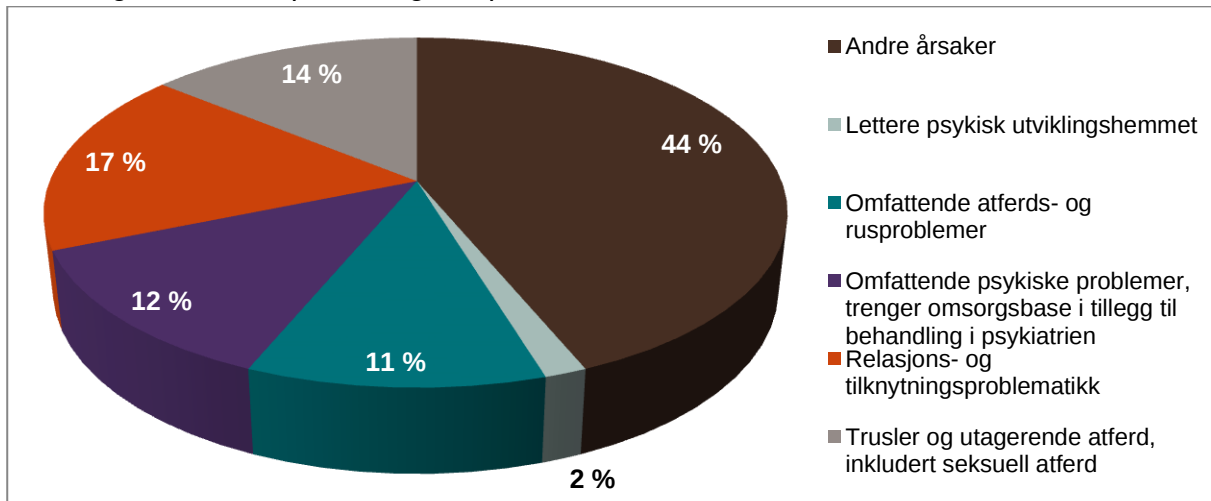
Det er usikkert om hovedbegrunnelsen som er angitt i det innhentede datamaterialet er begrunnelsen for plassering i Bufetat eller begrunnelsen for plassering i enetiltak. Siden vi ikke har bedt om kommentarer til de øvrige hovedårsakene, har vi ikke kunnskap om hvor mange av barna som er plassert i enetiltak fordi de utgjør en fare for andre, er domfelt eller har behov for behandling uten påvirkning fra andre.

4.4.2 Hovedbegrunnelser per region



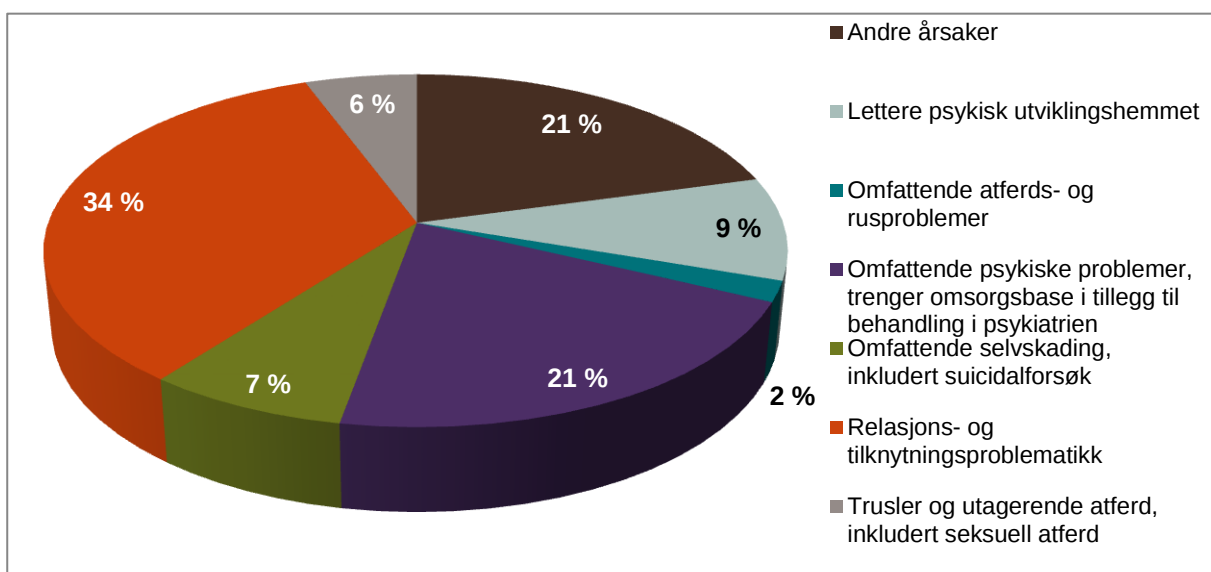
4.4.3 Hovedbegrunnelser etter kjønn

Årsakene til at barn og unge plasseres i enetiltak er ulikt fordelt mellom kjønnene. For gutter utgjør «Relasjons- og tilknytningsproblematikk» og «Omfattende psykiske problemer» til sammen 29 prosent, mens «Trusler og utagerende atferd» og «Omfattende atferds- og rusproblemer» til sammen utgjør 25 prosent av hovedbegrunnelsene. «Andre årsaker» er oppgitt som hovedbegrunnelse for plassering i 44 prosent av sakene.



Figur 9 Hovedbegrunnelse gutter

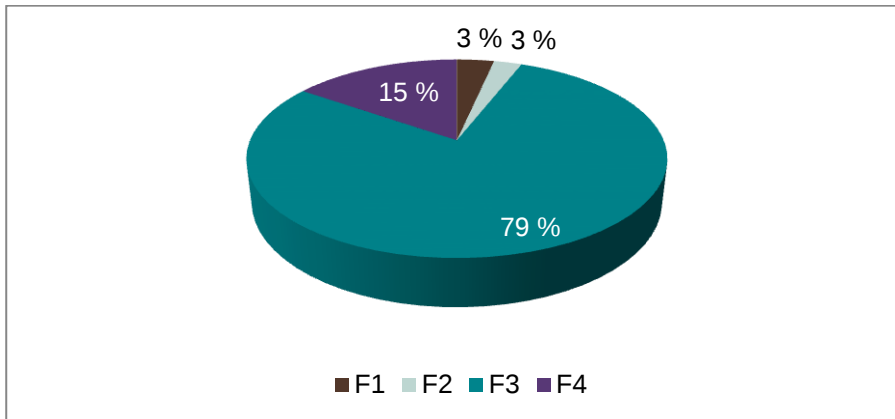
For jentene plassert i enetiltak er bildet noe annerledes. Her er «Relasjons- og tilknytningsproblematikk» oppgitt som hovedbegrunnelse i 34 prosent av sakene og «Omfattende psykiske problemer» utgjør 21 prosent. «Omfattende selvskading og suicidforsøk» er ikke oppgitt som hovedbegrunnelse for noen av guttene i datagrunnlaget, mens dette for jentene er oppgitt som begrunnelse i 7 prosent av sakene.



Figur 10 Hovedbegrunnelse jenter

4.5 Funksjon

Kartleggingen viser at 79 prosent av plasseringene i enetiltak er i F3-institusjoner, og bildet er det samme for alle regioner. Flertallet plasseres med andre ord etter bvl. § 4-12.



Figur 11 Plasseringer per funksjon

Hovedbegrunnelse	F1	F2	F3	F4	Totalsum
Andre årsaker	2		29	8	39
Relasjons- og tilknytningsproblematikk			29		29
Omfattende psykiske problemer, trenger omsorgsbasis i tillegg til behandling i psykiatrien	1		17	1	19
Trusler og utagerende atferd, inkludert seksuell atferd	1	3	7	1	12
Omfattende atferds- og rusproblemer			3	5	8
Lettere psykisk utviklingshemmet			6		6
Omfattende selvskading, inkludert suicidalforsøk			1	3	4
Totalsum	4	3	92	18	117

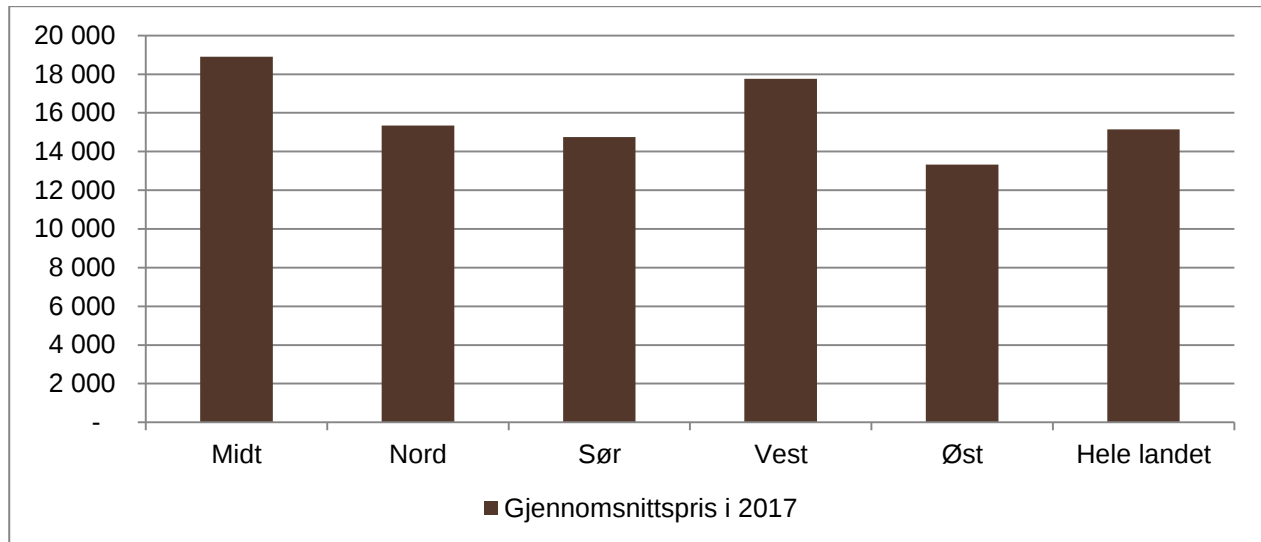
Tabell 2 Antall av hovedbegrunnelser per funksjon

Tabellen viser at flere barn med begrunnelsene «Trusler og utagerende atferd» og «Omfattende atferds- og rusproblemer», og flertallet av barn med hovedbegrunnelsen «Andre årsaker», der barnet ofte beskrives å være til fare for andre, plasseres i F3.

Dette kan forklares med at hovedbegrunnelsen som er oppgitt er for tiltaksvalget (enetiltak), mens det er andre begrunnelser (for eksempel psykiatri) for plasseringen i F3.

4.6 Pris

Figuren under viser gjennomsnittlig dagpris på plassering i enetiltak. Det er ikke store variasjoner mellom regionene.



Figur 12 Dagpris for plasseringer i 2017

5 Godkjenning, kvalitetsvurderinger og etterfølgende kontroll av enetiltak

Det er i barnevernloven § 1-4 oppstilt krav om at alle tjenester og tiltak etter loven skal være forsvarlige. Det er også stilt krav til forsvarlig drift av barneverninstitusjoner, omsorgssenter og senter for foreldre og barn. For private og kommunale institusjoner og senter etter loven er det i tillegg oppstilt et krav til godkjenning.

De fleste enetiltak er avdelinger som har en generell godkjenning for en plass. Godkjenningsmyndigheten godkjenner/kvalitetsvurderer avdelinger med én plass etter samme kriterier som avdelinger med flere plasser. Det foreligger ikke særskilte rutiner knyttet til godkjenning og etterkontroller/kvalitetssikring av enetiltak. Dette arbeidet følger det samme regelverk og rutiner som øvrige institusjonsavdelinger.

På lik linje med avdelinger som er godkjent for flere plasser er disse ikke tidsavgrensede. Der avdelingen er opprettet som et særskilt enetiltak for et spesifikt barn vil godkjenningen være tidsbegrenset og knyttet til dette barnet. Godkjenningen kan også inneholde krav til bemanning med bakgrunn i krav til forsvarlighet.

6 Vurdering

Det innsendte datamaterialet viser en svak økning i antall enetiltak i Bufetat fra 2016 til 2017. Barna plasseres i hovedsak på omsorgsparagraf i private tiltak. Dersom enetiltak er å definere som en tjeneste (tiltakstype), kan analysen tyde på at det er i ferd med å utvikles et nytt tjenestetilbud. Ved innhenting av datamaterialet ble det ikke etterspurt hvorvidt kommunene hadde bedt spesifikt om enetiltak, noe som tidligere er framsatt som mulig årsak til økningen.

Analysen har kun tatt for seg et utvalg hovedbegrunnelser for plassering i enetiltak. For å si noe om det er oppstått en ny målgruppe, bør det analyseres videre hva som skiller denne gruppen barn fra andre barn som er plassert i F3- og F4-institusjoner. På bakgrunn av dette, bør det undersøkes hvorvidt ressurser, dagens rutiner, kompetanse og bygningsmassens beskaffenhet er tilpasset denne målgruppen.

Inntakenes funksjon og autoritet har endret seg sammen med omorganisering og endret dimensjonering av inntak. Dette kan gi utfordringer knyttet til oppfølging av barn og tiltak. Mange aktører med ulikt ansvar er inne i inntaksprosessene (NIT, EIS, kommune, spesialisthelsetjenesten mv.). Dette kan føre til at ansvaret for valg av tiltak «spres» utover og at inntak opplever sitt handlingsrom som begrenset og dermed kan bli skjøvet over i en bestiller-/utøverrolle.

**Barne-, ungdoms-
og familieetaten, region sør**

09/2017

Postadresse

Postboks 2233
3103 Tønsberg

Besøksadresse

Olav Trygvasonsgate 4
3125 Tønsberg

Sentralbord: 466 18 000