



RAPPORT FRA BARNE-, UNGDOMS- OG
FAMILIEDIREKTORATETS ARBEIDSGRUPPE

Bufdir 2010

Kvalitet i barneverninstitusjoner
Kortversjon



Barne-, ungdoms-
og familiedirektoratet

Forord

Hver eneste dag jobbes det for at barn og unge skal få god omsorg og behandling på barnevernsinstitusjoner rundt om i Norge. Bufetat skal sikre at alle som trenger våre tjenester får hjelp til riktig tid og med rett kvalitet. Skal vi levere gode tjenester til de vi er til for må Bufetat ha et kontinuerlig fokus på kvalitet! Dette er et løpende utviklingsarbeid for at vi skal få likeverdig og god kvalitet i barneverns-Norge.

Hva Bufetat gjør og måten vi organiserer arbeidet på påvirker livskvaliteten mens barn er på institusjon og for barns mestringsevne og deltagelse i samfunnet. Som organisasjon har vi et stort ansvar og må derfor dele den kunnskapen som finnes om hva som er god kvalitet. Vi må lære av hverandre for sammen definere hva som er god kvalitet, og hvordan vi skal arbeide for å bli bedre.

I dag er det store forskjeller på innholdet og kostnader på institusjonstilbudet rundt om i landet. Det er variasjon i metodisk tilnærming. I noen regioner tar enkelte institusjoner i mot flere målgrupper inkludert akutt plasserte ungdommer. I andre regioner er det mer spesialiserte hvor akuttfunksjonen er lagt til egne institusjoner. Noen steder inkluderes familierettet arbeid, mens andre ikke har slikt fokus. For å kunne gi hvert barn et riktig tilbud trenger vi kunnskap om hva som er god praksis.

Arbeidsgruppen har søkt å sammenstille best mulig kunnskap om ulike aspekter ved institusjonstilbudet. Arbeidsgruppen har pekt på forbedringsområder når det gjelder systematikk og målretting av arbeidet med den enkelte barn. En sentral anbefaling er å differensiere tilbudet til ulike målgrupper og dermed også gi en inndeling av institusjoner med ulik målsetting og funksjon. Dette er et sentralt område som vil medføre omstilling av store deler av institusjonstilbudet i dag som mange steder er innrettet slik at man kan ta imot barna med ulike problemer. En differensiering vil bli utfordre det prinsipp at barn skal ivaretas i nærheten av der de bor.

Arbeidsgruppen har søkt å innhente innspill fra mange aktører. Rapporten inneholder viktige retningsgivende anbefalinger og vi ønsker videre å ha dialog med kommuner, tillitsvalgte, samarbeidspartnere og våre brukere om innholdet i rapporten slik at vi kan ta beslutninger om innretning av tjenestetilbudet. Vårt mål er at tjenestene vi tilbyr er i tråd med god praksis slik at det enkelte barn får tilbud av riktig kvalitet og til riktig tid.

Vi takker arbeidsgruppen for et omfattende arbeid og ser frem til videre diskusjon om innretning av tilbudet.

Oslo, november 2010

Mari Trommald

Direktør,

Barne-, Ungdoms- og Familiedirektoratet

Oppsummering av arbeidsgruppens anbefalinger

Generelt kan man ut fra forskning om institusjoner som tiltak trekke de konklusjoner at institusjoner hjelper for noen, men ikke for andre (se Forskningsmessig grunnlag for rapporten). Andelen som det går dårlig med etter avsluttet institusjonsopphold synes å være klart større enn andelen som det går bra med. De svake resultatene som generelt finnes, kan føre til konklusjoner om at vi ikke bør bruke institusjoner som tiltak. En slik konklusjon vil etter arbeidsgruppens mening være feil. For det første har vi ikke tiltak utenfor institusjon som vil avhjelpe alle problemer eller behov. For det andre har forskning dokumentert to forhold. Det ene er at institusjonsopphold har liten eller til og med skadelig effekt for noen. Det andre, som er minst like viktig, er at institusjonsopphold kan forandre livsforløpet for noen ungdommer i positiv retning, og dermed kan være et godt tiltak for ungdommer som ikke profiterer på andre tiltak. Institusjoner som del av tiltaksapparatet er derfor ikke bare en nødvendig men en **ønskelig** del også i framtiden, men kun dersom de forhold som påvirker resultater i negativ retning forandres. Blant forklaringsvariabler på svake resultater er blant annet smitteeffekt som følge av at ungdommer med ulik problematikk plasseres i samme institusjoner, svakt fokus på involvering av familie, svakt fokus på skole, og svakt fokus på oppfølging etter utskrivning fra institusjon.

I dag varierer institusjonstilbud i Norge både innen regioner og mellom regioner. I noen regioner er det institusjoner som tar imot ulike målgrupper inkludert akutt plasserte ungdommer i en og samme institusjon, mens andre har mer spesialiserte institusjoner og for eksempel har akuttfunksjon i særlige institusjoner. Noen institusjoner inkluderer familierettet arbeid, mens andre ikke inkluderer slikt fokus. Oppfølging etter et institusjonsopphold utføres ved enkelte institusjoner, men generelt er det mangel på slik oppfølging. Samtidig er dette i all hovedsak et kommunalt ansvar. Noen regioner har særskilte institusjoner for barn under 12 år, mens andre ikke har barn under 12 år i institusjon. Til tross for at det utføres svært mye godt arbeid på norske institusjoner, kjennetegnes institusjonstilbudet i Norge også av forhold som vurderes som barrierer for å lykkes med å gi ungdommene et integrert liv i normal samfunnssituasjon etter oppholdet. I tillegg er det ofte en uklar sammenheng mellom lovbestemmelse som benyttes for plassering og problematikk. Dette medfører utfordringer i.f.t. målsetting med oppholdet og valg av metodikk, men også i.f.t. hvordan institusjoner forholder seg til rettighetsforskriftene for ulike ungdommer plassert med hjemmel i ulike bestemmelser i samme institusjon.

Arbeidsgruppens hovedtema har jfr. mandatet fra direktoratet vært målgruppe, målsetting, metodikk og kompetanse. Gruppen har innhentet innspill fra både brukere og andre aktuelle grupper (se avsnitt om arbeidsgruppens framgangsmåte). I tillegg er det utarbeidet et dokument som oppsummerer sentrale momenter fra forskning omkring institusjoner som tiltak (se Forskningsmessig grunnlag for rapporten). For de mest sentrale anbefalingene fra gruppen er det høy grad av samsvar mellom de ulike innspill gruppen har mottatt. For noen områder har gruppen mottatt til dels motstridende innspill. Disse er omtalt under mandatpunkt 2: Hva skal være etatens målsetting med å tilby institusjonsplass til ulike målgrupper?

Gruppens mest sentrale anbefaling er en tydeligere differensiering av målgrupper og dermed også en inndeling av institusjoner med ulik målsetting og funksjon. Videre følger noen forslag som direkte implikasjon av en tydeligere differensiering, herunder kartleggingsrutiner. Der det eksisterer støtte for bruk av bestemte metoder har gruppen påpekt dette. Det påpekes imidlertid at andre metoder også kan være aktuelle for samme målgruppe, og at det ikke finnes entydig støtte for at enkelte metoder er bedre enn andre på alle områder. Det sentrale er at institusjoner som benytter spesifikke metoder begrunner valg av metoder vurdert ift. formålet med oppholdet. De bør videre dokumentere at personalet har opplæring i de aktuelle metodene, og at praksis kvalitetssikres. Rapporten tar ikke sikte på beskrivelser av hva som kjennetegner generelt kvalitativt godt miljøarbeid. Dette er omfattende beskrevet i ulike fagbøker. En sentral del av miljøarbeid er imidlertid systematikk. Det bør være krav om dokumentasjon av systematikk både i forhold til målformulering, tiltaksformulering og jevnlig evaluering av ungdommenes utviklingsforløp i løpet av institusjonsoppholdet. Målformuleringer og evalueringer bør rettes både mot ungdommene, ungdommenes omgivelser, og mot hva som bør være tilstede ved utflytting fra institusjonen. Det bør videre være krav om jevnlig undersøkelser av ungdommenes opplevelser av institusjonsoppholdet.

Rapporten berører noen ”gråsonerområder” som kan være problematiske angående ansvarsforhold. Eksempler på slike områder som berøres er kartlegging, familiearbeid/hjemmebaserte tjenester og oppfølging etter avsluttet institusjonsopphold.

Dersom arbeidsgruppens tilrådninger blir vedtatt som føringer for institusjonsutviklingen, vil forandringen nødvendigvis ta tid. Anbefalingene er mer ment som føringer for å peke ut en kurs eller retning for institusjonsutviklingen, enn en ”institusjonsreform” som skal

gjennomføres innen kort tid. Samtidig vurderer arbeidsgruppen det slik at vi i dag vet nok om hvordan institusjonstilbud for barn/ungdom bør tilrettelegges til å formalisere en slik retning.

Det er konsensus i arbeidsgruppen for arbeidsgruppens anbefalinger.

Arbeidsgruppens viktigste anbefalinger:

1. Arbeidsgruppen anbefaler at det etableres et systematisk kartleggingssystem for alle barn som plasseres i barneverninstitusjoner. Kartleggingen bør være bred og dekke generelle områder som har betydning for barns utvikling. I tillegg bør det etableres særskilte kartleggingssystemer som benyttes ift. barn med definerte særskilte problemområder, eksempelvis rus, atferdsvansker eller sosioemosjonelle problemer. Slik kartlegging bør ligge til grunn for valg av plasseringssted.
2. Arbeidsgruppen mener overordnet formål eller målsetting med institusjoner som tiltak ut over føringer i lover og forskrifter bør være målrettet innsats mot tilbakeføring til opprinnelig omsorgsbasis eller overføring til varig omsorgssituasjon utenfor institusjon.
3. Arbeidsgruppen anbefaler at følgende kriterier skal gjelde alle institusjoner:
 - a. Det skal foreligge en institusjonsplan som nærmere redegjør for teorigrunnlag, metode, kompetanse, organisering, osv., og sammenheng med institusjonens målsetting og målgruppe.
 - b. Det skal tilstrebes en høy andel ansatte med relevant faglig utdanning. Arbeidsgruppen anbefaler at andre yrkesgrupper enn sosionomer, barnevernpedagoger og vernepleiere som eksempelvis sykepleiere og pedagoger må inkluderes i begrepet relevant faglig utdanning.
 - c. For alle institusjoner som benytter bestemte metoder skal opplæring, trening og veiledning dokumenteres.
 - d. Alle institusjoner skal ha kompetanse på familiearbeid og beskrive rutiner for familieinvolvering og – samarbeid. Alle institusjoner skal ha særskilte stillinger for dette arbeidet.

- e. Alle institusjoner skal ha kompetanse omkring samarbeid/støtte rettet mot skolesituasjon og beskrevne rutiner for dette arbeidet. Alle institusjoner skal ha særskilte stillinger for dette arbeidet.
- f. Alle institusjoner skal ha fortløpende evalueringssystemer ift. definert målsetting med oppholdet.
- g. Alle institusjoner skal beskrive på hvilken måte brukermedvirkning ivaretas. Minimumskrav er at det skal foreligge rutiner for hvordan ungdommer i institusjon kan gi uttrykk for sine meninger og hva de tenker er viktig, og hvordan de involveres i eget forandringsarbeid.
- h. Alle institusjoner skal ha jevnlig brukerundersøkelser med fokus både på tilfredshet og spesifikke områder for å identifisere hvordan ungdommene opplever institusjonsoppholdet.
- i. Alle institusjoner skal kunne beskrive hvordan institusjonsarbeidet inkluderer fokus på eksterne forhold utenfor institusjon, og hvordan planlegging av støtte til ungdom/familie etter utflytting foregår (i samarbeid med kommuner).
- j. Det må foreligge en plan for jevnlig oppdatering av kompetanse på forskrift om rettigheter og bruk av tvang under opphold i barneverninstitusjoner.
- k. Det må foreligge en plan for opplæring/kompetanse i å avdekke rusproblematikk og hvordan møte slik problematikk på et grunnleggende nivå.

Arbeidsgruppen påpeker at institusjoner er en dynamisk enhet som forandrer seg over tid. Dette innebærer at institusjoner som tilfredsstiller kriteriene på et tidspunkt, ikke nødvendigvis gjør det på et annet. Dersom institusjoner i perioder ikke tilfredsstiller alle kriteriene, bør det stilles krav om en konkret plan for å rette på avvik. Både godkjenning og etterfølgende kontroll av private og kommunale institusjoner og regionenes kvalitetsikring og oppfølging av statlige institusjoner bør inkludere evalueringer av hvorvidt institusjonens planer og oppfølging for å redusere avvik gir resultater.

4. Arbeidsgruppen anbefaler at institusjoner inndeles ut fra funksjon/målsetting, og kun tar imot og godkjennes/kvalitetssikres for barn med behov som samsvarer med institusjonens funksjon og målsetting. Følgende funksjoner anbefales etablert:
 - a. Akuttfunksjon.
 - b. Ivaretagelse og behandling av alvorlige atferdsproblemer hos ungdom med høy risiko (sannsynlighet) for framtidige atferdsproblemer.
 - c. Ivaretagelse og behandling av alvorlige atferdsproblemer hos ungdom med lav risiko (sannsynlighet) for framtidige atferdsproblemer.
 - d. Ivaretagelse og behandling av alvorlig og vedvarende rusproblematikk.
 - e. Ivaretagelse og tilrettelegging for barn med ulike sosioemosjonelle problemer (av introvert karakter).
 - f. Ivaretagelse og tilrettelegging for barn uten tydelige forandringsbehov.
5. Arbeidsgruppen anbefaler at det for hver av disse funksjonene stilles krav om beskrivelse av hvordan formål med opphold i institusjon skal nås (en tydelig modell som beskriver behov relatert til ungdommenes problem eller mål med oppholdet og sammenheng med egnet metodikk, altså hvordan formål med oppholdet tenkes nådd). For hver av disse institusjonstypene bør det også stilles krav om at institusjonene kan dokumentere særskilt kompetanse ift. formål med institusjonen og aktuelle metodiske tilnærminger.
6. Arbeidsgruppen anbefaler at det utvikles særskilte institusjoner som er tydelig beskrevet og som har utgangspunkt i nyere forskning omkring rusbehandling rettet mot ungdom med alvorlig og vedvarende rusmisbruk.
7. For barn under 12 år anbefaler arbeidsgruppen sterkt at utgangspunktet bør være at disse barna tilbys annet tiltak enn institusjon.
8. Arbeidsgruppen anbefaler at institusjoner som tar imot flere målgrupper må dokumentere en organisering som gjør at ungdommer fra ulike målgrupper ikke har kontakt med hverandre. En mulig organiseringsmåte er etablering av større sentre med flere institusjonsavdelinger med en viss geografisk avstand. Særlig gjelder dette institusjoner

som tar imot ungdommer med alvorlig atferdsproblematikk eller alvorlig rusproblematikk og som også tar imot andre målgrupper.

9. Arbeidsgruppen anbefaler at det utarbeides en norm for grunnbemanning ved de ulike institusjonstypene, og at det etableres en beslutningsstruktur som gjør det mulig for institusjonsleder raskt å etablere fleksible eller alternative tiltak for kortere perioder.
10. Arbeidsgruppen anbefaler at det ved inntak tydelig defineres mål med oppholdet. Mål bør både være rettet mot hva som skal oppnås i institusjonen og hva som bør være tilrettelagt ved utflytting fra institusjonen, eksempelvis støttetiltak, tilrettelegging ift. skole/arbeid, omsorgssituasjon, bolig, etc. Oppholdstid i institusjon må sees i sammenheng både med måloppnåelse og med tilrettelagte forutsetninger i samfunnssituasjon etter avsluttet opphold.
11. Arbeidsgruppen anbefaler at det etableres andre mål for vurdering av kapasitetsutnyttelse i tillegg til vurdering av beleggsprosent.
12. Arbeidsgruppen anbefaler at det foretas en kartlegging av omfang av de ulike behov hos barn som befinner seg i barneverninstitusjoner, jfr. de ulike funksjonsområdene. En slik kartlegging bør ligge til grunn for vurdering av dimensjoneringsbehov for de ulike funksjonene.

Avsluttende kommentarer

Arbeidsgruppen har i rapporten vist til generelt svake resultater av institusjonsopphold (se Forskningsmessig grunnlag for rapporten). Etter arbeidsgruppens mening er dette ikke nødvendigvis et resultat av selve institusjonssettingen i seg selv. Flere forhold har betydning for hvordan det går med ungdommene etter et institusjonsopphold. Et forhold er ungdommenes utgangspunkt og prognose før plassering. Andre forhold som tydelig er påpekt i eksisterende forskning er de uheldige konsekvensene av at ungdommer med ulike problematikk blandes i samme institusjoner. Dette skaper som nevnt risiko for uheldig påvirkning, men vanskeliggjør også spesielt tilrettelagte tilbud ut fra ungdommenes behov. En annen sentral faktor som ofte påpekes er svak eller manglende involvering av familie og svakt fokus på skole. Også tilrettelegging og oppfølging etter avsluttet institusjonsopphold vil ha betydning for hvordan ungdommene er i stand til å fungere ute i samfunnssituasjon etter avsluttet institusjonsopphold.

Rapportens hovedforslag handler om en tydeligere differensiering av institusjonstiltak. En slik tydeligere differensiering vil redusere noe av de uheldige påvirkningskildene i institusjon, og gi økt mulighet for tilrettelegging av institusjonstiltak for ungdommer med ulike behov. Arbeidsgruppen er av den formening at dette i seg selv vil kunne forbedre generelle resultater av institusjonsopphold. Forbedrede resultater av institusjonsopphold kan igjen bidra til å gi institusjoner som tiltak status ikke bare som et nødvendig ”onde”, men som et nødvendig og viktig tiltak i tiltakskjeden som kan bidra til god hjelp til barn og ungdom i barnevernet.

Regelverket om ansvars- oppgave- og utgiftsfordeling mellom kommunalt og statlig barnevern, men også mot andre kommunale og statlige sosial- og helsetjenester kan noen ganger by på utfordringer for utvikling av kvalitet i institusjonstilbudet. Bevilgninger fra Stortinget til ulike instanser vil og skal følge oppgavene i regelverk og tildelingsbrev. Vi skal ha budsjettdekning for de aktivitetene vi gjør og vi skal ha kompetanse til å gjøre det. Noen av forslagene fra arbeidsgruppen er inne på det som er det kommunale barnevernets ansvarsområde etter loven. Andre forslag kan reise spørsmål om de er det, og om koordinering med kommunens arbeid. Dette gjelder på følgende områder: Kartlegging, akuttbistand i hjemmet, familie- og nettverksarbeid i institusjon, og oppfølging etter institusjonsopphold. Sosioemosjonelle vansker reiser særlige spørsmål knyttet til grensesnittet

til andre tjenester, uten at vi kan se at forslagene fra arbeidsgruppen er problematisk juridisk sett.

Forslagene innebærer en omstilling av institusjonsstrukturen i Bufetat. En slik omstilling må nødvendigvis ta tid og bør kunne gjøres i løpet av en 5-års periode. Man bør først og fremst skaffe tilstrekkelig informasjon til å avklare dimensjonering innen hver funksjonstype.

Deretter bør man foreta en vurdering av dimensjonering (antall institusjoner for hver type i hver region) og utarbeide en plan for implementering og etablering av tiltaksapparatet. Man bør beslutte hvilke institusjoner innen hver region som skal ha ansvar for hver funksjon.

Deretter bør man starte arbeidet med tilpassning av kompetanse innen hver institusjon, og tilpasning av riktig målgruppe.

En slik prosess avhenger av langtidsplanlegging og av at “noen” gis ansvar og støtte til planlegging, organisering og oppfølging av implementering av tilråkningene. Det vil være av avgjørende betydning at en beslutning om gjennomføring av anbefalingene i rapporten er solid forankret i relevante beslutningsorganer, og at støtte for implementering opprettholdes gjennom hele prosessen. Uten dette vil denne rapporten sannsynligvis resultere i få eller ingen forandringer av praksis.

Arbeidsgruppen er seg bevisst på at de foreslåtte føringene for institusjonsutviklingen medfører relativt stor forandringer fra dagens praksis. Det første trinnet bør være å utføre en kartlegging av hvem barna i institusjoner er og bruke denne kartleggingen som grunnlag for utviklingen.

Kartleggingen bør søke svar på følgende spørsmål:

- Hvor mange barn/ungdom fra hver region er akutt plasserte i institusjon?
- Hvor mange institusjonsplasserte barn/ungdom fra hver region har alvorlige atferdsvansker og kjennetegnes av mange risikofaktorer (høyt risikonivå)?
- Hvor mange institusjonsplasserte barn/ungdommer fra hver region har alvorlige atferdsvansker uten å kjennetegnes av mange risikofaktorer (ikke høyt risikonivå)?
- Hvor mange institusjonsplasserte barn/ungdommer fra hver region er plassert med hovedbegrunnelse alvorlige og/eller vedvarende rusproblemer?

- Hvor mange institusjonsplasserte barn/ungdommer fra hver region har ulike sosioemosjonelle vansker eller lidelser i den grad at det er behov for særlig hjelp eller tilpasning?
- Hvor mange institusjonsplasserte barn/ungdommer fra hver region viser ikke problemer av slik karakter at det er behov for særlig hjelp eller tilpasning (dvs. at de kunne ha mottatt tiltak utenfor institusjon)?

Arbeidsgruppen er klar over at det delvis vil være overlapping, spesielt når det gjelder rus og atferdsvansker, og mellom slike vansker og sosioemosjonelle problemer. Det vil likevel være mulig å avgrense gruppene sett i forhold til hvilke problemområde som er det mest sentrale. Sarnecki (1996) foretok en kategorisering av ungdommer i svenske institusjoner basert på kriterier for hovedproblem ved inntak (rus, kriminalitet, psykiske vansker, etc.). En del av ungdommene passet inn i flere profilgrupper, men viste likevel signifikante forskjeller med hensyn til hovedproblem. De ulike problemgruppene hadde lignende familiebakgrunn og problemer i forhold til familie. Likhetene var så store at Sarnecki hevdet at behandlingstiltak for familieforhold ville vært lignende for alle gruppene. Disse konklusjonene er i overensstemmelse med rapportens konklusjoner om at det er viktig å tilby ulike tiltak for å unngå risiko for smitte-effekt og for å kunne tilpasse innhold i oppholdet, men at fokus på familie vil være viktig for alle gruppene.

Kartleggingen bør utformes slik at den avklarer omfang av ungdommer som vil inkluderes i hver av målgruppene slik at for eksempel ungdommer med alvorlig og vedvarende rusmisbruk ikke samtidig inkluderes i gruppe med sosioemosjonelle problemer.

Kartleggingens mål er å gi et "omtrentlig" bilde til bruk for planlegging av institusjonsutviklingen. Omfang innen hver målgruppe må antas å forandres over tid. Uavhengig av om andel ungdommer med bestemte problemer er relativt konstant eller varierer over tid, vil ungdomspopulasjonens størrelse generelt variere over tid, og dermed også antall ungdommer innen hver målgruppe. Dette innebærer også at dimensjoneringsbehov av de ulike institusjonstypene sannsynligvis vil variere over tid. Dersom det etableres et godt registreringssystem jfr. Mandatpunkt 1 vil dette kunne benyttes for planlegging av tiltak.