



Oslo kommune
Byrådet

Byrådssak 45/15

Bystyremelding nr. 1/2015

Barnevern i Oslo

Innholdsfortegnelse

Forord	3
Sammendrag	4
1. Barnevernets rammer og organisering	5
1.1 Lovgrunnlag	5
1.2 Statlige barnevernmyndigheter	5
2. Barnevernet i Oslo	6
2.1 Oslo kommunes helhetlige ansvar	6
2.2 Bydelene	7
2.3 Barne- og familieetaten	8
2.4 Finansieringsordningen i Oslo kommune	9
2.5 Rapportering og statistikk på barnevernfeltet	10
2.6 IKT-støtte i barneverntjenesten	11
2.7 Storbynettverk – Samarbeid mellom storkommuner	11
3. Barnevernets samfunnsoppgave	12
3.1 Prinsipper for barneverntjenestens arbeid	12
3.2 Barneverntjenesten i bydelene	13
3.3 Barn i barnevernet	13
3.4 Internkontroll	14
3.5 Kommunerevisjonen	15
4. Barnevernets arbeid	15
4.1 Saksgang og medvirkning i en barnevernssak	15
4.2 Tiltak	18
4.3 Midlertidig akutt plassering	22
4.4 Planer for å følge opp barn og unge med tiltak fra barnevernet	24
4.5 Fosterhjem	25
4.6 Oppfølging av foreldre etter omsorgsovertakelse	28
4.7 Ettervern - overgangen fra barn til voksen	29
4.8 Kostnader	31
5. Barnevernets samarbeid med andre tjenester	34
5.1 Barnevernet og taushetsplikten	35
5.2 Samarbeidsavtaler mv	35
5.3 Samarbeid mellom skole og barnevern	36
5.4 Barnevernet og psykisk helsevern	37
5.5 Barnevernet og familievern	38
5.6 Barnevernet og kriminalitetsforebyggende arbeid	39
6. Kunnskap og kompetanse	40
6.1 Forskningsbasert kunnskap om barnevernet	40
6.2 Kompetanse i barneverntjenesten	42
7. Satsingsområder	44

Forord

Med denne bystyremeldingen ønsker byrådet å redegjøre for hvordan barneverntjenesten i Oslo fungerer, og peke ut noen konkrete satsingsområder med tilhørende tiltak.

Et av områdene byrådet foreslår å forsterke innsatsen på, er utdanning. For å sikre at barn som har barneverntiltak får en god skolegang, er det nødvendig med godt samarbeid mellom barnevern og skole. Her kan Oslo bli enda bedre. Utdanning er den enkeltfaktoren som har mest å si for levekår og helse senere i livet. For utsatte barn blir det derfor ekstra viktig at oppfølgingen fungerer godt. Elever skal få utfordringer, og de skal oppleve like høye forventninger til skolegangen, uavhengig av om de har barneverntiltak eller ikke.

Et annet satsingsområde er å redusere antall flyttinger per barn. Det å ta over omsorgen for et barn er et av de største inngrepene myndighetene kan gjøre i barnets liv. Det vil likevel noen ganger være nødvendig. Myndighetene tar derved på seg et stort ansvar for å gi god omsorg og en bedre tilværelse. Mange barnevernsbarn får en oppvekst preget av stadige flyttinger, ustabilitet og manglende tilknytning til voksne. Dette skaper en ytterligere belastning for allerede utsatte barn og unge. Derfor er det blant annet viktig at fosterhjemmene får nødvendige støtte og oppfølging, og at fosterhjemmet er godt tilpasset det enkelte barn.

Oslo har et godt barnevern, men utsatte barn og unge i byen vår fortjener at det blir enda bedre.

Øystein Eriksen Søreide
byråd for helse og sosiale tjenester

Sammendrag

Bystyremeldingens hoveddel inneholder beskrivelser av rammevilkår og av noen sentrale utviklingstrekk i barnevernet i Oslo. Et av formålene med meldingen er å skape et felles kunnskapsgrunnlag om hvilke organisatoriske, juridiske og verdimessige rammer som gir begrensninger, men også muligheter, for barneverntjenesten. Det har også vært viktig i arbeidet med meldingen å samle, og presentere, tilgjengelig statistikk på området.

Omkring 6 000 barn og unge får årlig tiltak fra barneverntjenesten i Oslo. Det vil si litt under fem prosent av alle barn under 18 år. De aller fleste får hjelpetiltak. Barnevernet overtar omsorgen for ca 0,6 prosent av barn i Oslo. Hovedregelen er altså at barnevernet er en frivillig tjeneste, som samarbeider med barn og foreldre. Samtidig har barnevernet alltid en plikt til å vurdere om barns omsorgsbetingelser er gode nok.

Bystyremeldingen beskriver et barnevern som har utstrakt samarbeid med andre tjenester, i og utenfor Oslo kommune. Bydelene utarbeider blant annet samordnende handlingsplaner, som skal være med på å sikre hjelp til utsatte barn og unge. I tillegg er det etablert standarder for samarbeid mellom barnehager og barnevern og mellom skole og barnevern. Frivillige organisasjoner er også bidragsytere i å skape gode oppvekstvilkår for barn og unge.

Barnevernet i Oslo søker hele tiden å forbedre seg. Det er lagt til rette for at ansatte kan delta i fagutvikling på mange områder og tjenestene har vist en grunnleggende positiv holdning til utviklingsarbeid. Alle Oslos 15 bydeler og Barne- og familieetaten er med i ett eller flere utviklingsprosjekt som har som mål å gi barn og unge et bedre barnevern. I 2015 vil alle barneverntjenestene jobbe spesielt med å sikre barns egen innflytelse. De skal blant annet prøve ut nye arbeidsmåter, som barn og unge selv har vært med på å utforme. På barneverninstitusjonene skal tiltak bygge på oppdatert og anerkjent teori, metoder og praksis.

SaLTo – Sammen lager vi et trygt Oslo – er et spesielt viktig samarbeidsnettverk for barneverntjenesten. De lokale tiltakene som er bygget opp i samarbeid mellom barnevern, politi, skole og flere betyr at de aller fleste unge kan følges opp i eget nærmiljø. For å videreutvikle tiltakene for unge med rus-/psykiske problemer er det nødvendig å styrke samarbeidet med spesialisthelsetjenesten.

Bystyremeldingen om barnevern inneholder også en strategisk plan for utviklingen av Oslobarnevernet. Hovedsatsingsområdene er:

- Tidlig innsats og koordinerte tjenester
- Skole og overgang til voksenlivet
- Barn og unges innflytelse
- Kultursensitivitet
- Fosterhjem
- Fag- og tjenesteutvikling

1. Barnevernets rammer og organisering

1.1 Lovgrunnlag

Barnevernets ansvar reguleres i lov om barneverntjenester av 17. juli 1992 med forskrifter. Barnevernloven omfatter det offentlige ansvar for risikoutsatte barn og unge. Tiltakene i loven gjelder barn som har særlige behov.

Lovens formål er:

- å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid
- å bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår

I Norge forventes det at foreldrene oppdrar og forsørger sine barn. Barn som har særlige behov skal møtes med nødvendige tiltak når foreldrene av ulike grunner ikke klarer å ivareta ansvaret og omsorgen for barna sine. Hensynet til barnets beste er viktigst. Vedtak som innebærer et alvorlig inngrep skal ikke treffes dersom barnets beste kan ivaretas ved å benytte hjelpetiltak mens barnet fortsatt bor i familien. Dersom det er fare for at barnet kan bli vesentlig skadelidende ved å bli boende hjemme, kan barneverntjenesten uten samtykke fra foreldrene umiddelbart flytte barnet ut av hjemmet.

Kommunene har ansvaret for å følge med på de forhold barn og unge lever under, og har et spesielt ansvar for å forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer hos barn og unge. I hver bydel – kommune ellers i landet – skal det være en administrasjon med en leder som har ansvar for oppgaver etter barnevernloven.

1.2 Statlige barnevernmyndigheter

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat)
Bufdir er fagdirektorat for områdene barnevern, familievern, barn og ungdom, adopsjon, likestilling og ikke-diskriminering og arbeidet mot vold og overgrep i nære relasjoner.

Direktoratet leder Bufetat. Bufetats fem regioner har ansvaret for å rekruttere og formidle fosterhjem, og for at kommunene, med unntak av Oslo kommune, kan tilbys et tilstrekkelig antall godkjente institusjonsplasser. Etaten skal godkjenne og kvalitetssikre offentlige og private institusjoner i de fem regionene. I tillegg har etaten ansvaret for familievernkontorene, samt for gruppen enslige mindreårige asylsøkere under 15 år.

Fylkesmannen

Fylkesmannen er statlig barnevernmyndighet på fylkesnivå. Fylkesmannen har både en kontrollfunksjon og råd- og veiledningsplikt overfor kommunenes barneverntjenester.

Fylkesmannen fører tilsyn med barneverntjenestene og institusjonene. Fylkesmannen behandler klager på barneverntjenestenes saksbehandling og tar stilling til om barneverntjenesten har utført sitt arbeid i tråd med barnevernloven og forvaltningsloven.

Fylkesmannen kan ilegge kommunene bøter for brudd på barnevernloven.

Fylkesmannen er også klageinstans for enkeltvedtak om frivillige hjelpetiltak. Dette er saker hvor barn eller foreldre klager over at de ikke får den hjelpen de ønsker, eller at barnevernet avslutter hjelpetiltak mot familiens ønske.

Bydelene rapporterer to ganger i året om oppfyllelse av lovkrav og tjenesteproduksjon. Lovkravene dreier seg om frister for saksbehandling, krav om ulike planer og tilsynsbesøk. På bakgrunn av rapporteringen avgjør fylkesmannen om det er behov for å følge opp enkelte barneverntjenester særskilt.

Fylkesmannen gjennomfører landsomfattende tilsyn med barneverntjenestene på vegne av Helsetilsynet. I 2012 var tema for det landsomfattende tilsynet barneverntjenestens arbeid med undersøkelser og evaluering av hjelpetiltak for hjemmeboende barn, med medvirkning som undertema. I 2013 og 2014 var temaet kommunenes arbeid med barn i fosterhjem og i 2015 gjennomgåelse av meldinger og tilbakemelding til melder.

Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker

Fylkesnemnda er et statlig domstollignende organ, som treffer vedtak om omsorgsovertakelse, plassering eller tilbakehold av ungdom i institusjon uten samtykke. Fylkesnemnda skal også godkjenne akuttvedtak. Nemnda er sammensatt av leder, sakkyndige og alminnelige medlemmer, og behandling av saker tar vanligvis 2-3 dager. Partene i saken og vitner forklarer seg muntlig. Barneverntjenesten i den bydelen (kommunen) barnet oppholder seg har ansvaret for å reise sak for fylkesnemnda.

Fylkesnemnda er et rent beslutningsorgan. Den kommunale barneverntjenesten skal stå for saksforberedelsene. Fylkesnemnda kan oppnevne en sakkyndig til å utrede saken eller deler av saken, dersom den finner det nødvendig. Alle rapporter utarbeidet av sakkyndig skal kvalitetssikres av Barnesakkyndig kommisjon. Først når rapporten er gjennomgått av kommisjonen kan den benyttes som grunnlag for å fatte vedtak i en sak.

Avgjørelser fra fylkesnemnda kan bringes inn for domstolene for overprøving.

Barns rett til å bli hørt og få sagt sin mening i saker som har betydning for barnet personlig er nedfelt i lov om barn og foreldre (barnelova). Lov om barneverntjenester (barnevernloven) presiserer barnets rett til å uttale seg før det tas avgjørelse i barnevernsaken.

Fylkesnemndas leder kan oppnevne talsperson for barnet. Talspersonen skal være barnets talerør og ikke komme med selvstendig mening. Vedkommende skal være uavhengig av barneverntjenesten og barnets foreldre.

2. Barnevernet i Oslo

2.1 Oslo kommunes helhetlige ansvar

Bystyret er Oslo kommunes øverste organ, med styringslinje til bydelsutvalgene. Byrådet er den øverste ledelse for den samlede kommunale administrasjon. Etter bydelsreglementet er oppgaver og ansvar knyttet til barnevernloven lagt til bydelene. Bydelsutvalgene har i følge reglementets § 3-3 ansvar for *planlegging og oppfølging*. Myndighet i enkeltsaker er, etter barnevernloven, gitt direkte til den kommunale administrasjonen.

Byråden skal iht. bydelsreglementet føre tilsyn med og eventuelt gi veiledende retningslinjer til barneverntjenestene i bydelene. Byråden har ikke fullmakt i enkeltsaker, men har et spesielt ansvar for å sikre at innbyggerne får et likeverdig og kvalitativt godt tjenestetilbud uavhengig av bosted.

Oslo kommune har i tillegg ansvar for det som ellers i landet er statlige oppgaver (forskrift av 24.11.2003 nr 1373). De barnevernoppgavene som ligger til Bufetat ivaretas dermed av Oslo kommune selv. Oppgaver og myndighet jfr. forskriften er delegert til Barne- og familieetaten. Byrådsavdelingen avholder hvert år fire styringsmøter med bydelene om barnevernet og har statsstyringsmøter med Barne- og familieetaten.

2.2 Bydelene

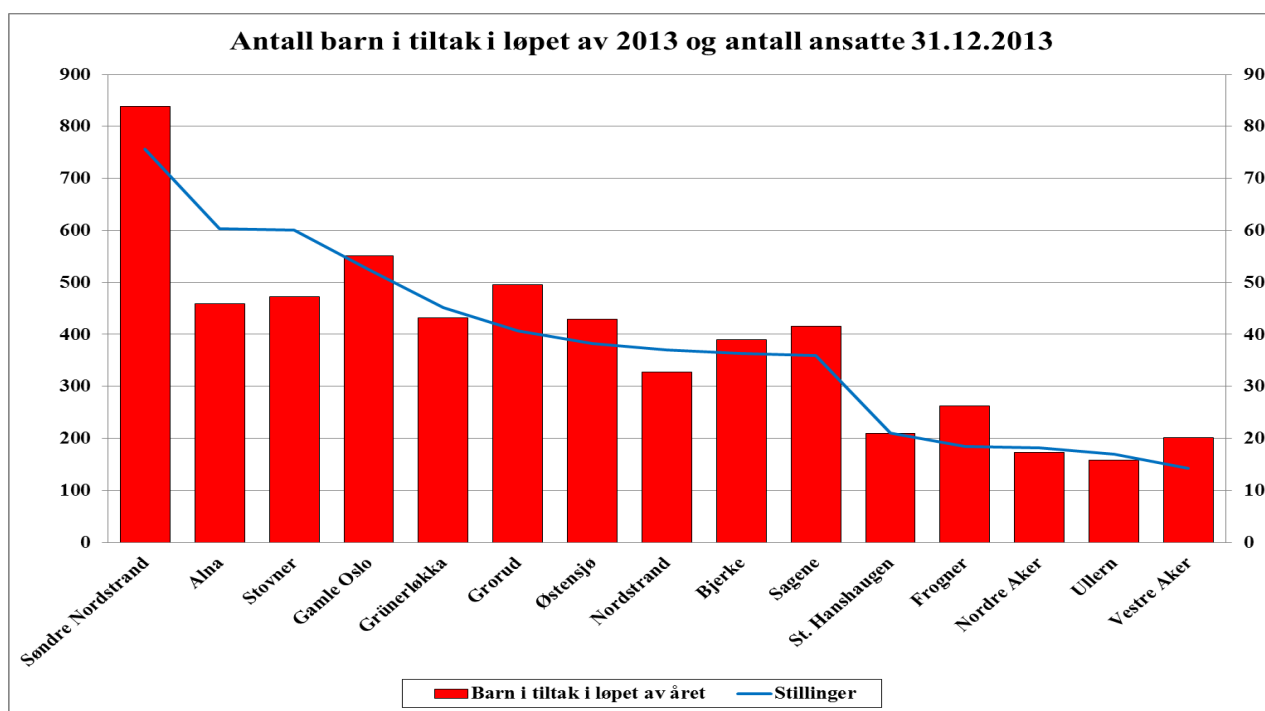
Etter barnevernlovens § 2-1, fjerde ledd skal hver kommune ha *en administrasjon med en leder som har ansvar for oppgaver etter denne loven*. Oslo kommune har gjennom reglement lagt oppgaver og myndighet etter barnevernloven til bydelene. Bydelsdirektøren har fullmakt til å peke ut den som skal ha myndighet til å ta avgjørelser i enkeltsaker etter loven. Barnevernadministrasjonens leder er administrativt underlagt bydelsdirektøren.

Ved utgangen av 2013 besto den kommunale delen av barnevernet i Oslo av i alt nær 600 årsverk. Dette er 12,5 % av alle ansatte i det kommunale barnevernet i landet. Til sammenligning utgjorde barn i tiltak i løpet av 2013 i Oslo 11 % av alle barn i tiltak i landet. Bemanningsfaktoren i 2013 var dermed noe høyere i Oslo enn landet for øvrig.

Satsingen på kommunalt barnevern har i perioden 2011-2014 tilført Oslo i alt nær 120 nye årsverk. Antallet stillinger i barnevernet i Oslo har dermed økt med over 30 % fra 2010 til 2014. Bydelene har i tillegg til den statlige satsingen økt antallet ansatte med nesten 50 årsverk i samme periode.

Det er stor forskjell i størrelsen på barneverntjenestene i Oslo. Søndre Nordstrand er den største med over 75 ansatte og over 800 barn med tiltak fra barnevernet. Vestre Aker er den minste barneverntjenesten med 14 ansatte og ca. 200 barn og unge i tiltak.

Antall barn i tiltak i løpet av året i forhold til antall ansatte i barnevernet (bemanningfaktoren) er forholdsvis lik, uavhengig av hvor stor barneverntjenesten er:



Kilde: SSBs KOSTRA-tall

Barneverntjenestens organisering varierer etter størrelse og hva som er mest hensiktsmessig i den enkelte bydel. De mindre barneverntjenestene har ofte en generalistmodell, slik at saksbehandlere jobber med barnevernssaken hele veien fra undersøkelse av en melding til oppfølging av tiltak. De store barneverntjenestene har ofte spesialiserte enheter med ulike fag- og ansvarsområder.

2.3 Barne- og familieetaten

Barne- og familieetaten i Oslo tilsvarende Bufetat på statlig regionalt nivå. Barne- og familieetatens ansvar er:

- å skaffe institusjonsplasser til barn og unge som skal flyttes ut av hjemmet, enten ved å drifte egne institusjoner eller å inngå avtaler med private institusjoner
- godkjenning og kvalitetskontroll av egne og private institusjoner i Oslo
- rekruttering og formidling av fosterhjem, og å gi opplæring og veiledning til fosterhjem

Barne- og familieetaten er i tillegg ansvarlig for:

- å formidle tilbud om foreldreveiledning til fosterforeldre
- å behandle søknader om adopsjon
- å drive Barnevernvakten
- å drive Juridisk kontor
- å drive kunnskapsoverføring og kompetanse- og metodeutvikling

Etaten driver også avlastningstilbud til funksjonshemmede barn og unge etter lov om kommunale helse- og omsorgstjenester. Dette er ikke en del av etatens barneverntilbud.

Etatens tjenestetilbud skal i størst mulig grad dekke bydelenes behov. Hvert tredje år utarbeider etaten en plan som beskriver behov for tiltaksutvikling tre år frem i tid, sist *Utviklingsplan 2013-2015*. Planen er basert på nasjonale føringer, byrådens mål og prioriteringer og innspill fra bydelenes barneverntjenester. Barneverninstitusjonene/tiltakene er organisert i tre barnevernsenter:

Aline og Frydenberg barnevernsenter har det daglige ansvaret for følgende tilbud: Aline og Frydenberg beredskapshjemavdeling, Aline poliklinikk, Aline familieavdeling, Frydenberg familieavdeling, Korsvoll akuttinstitusjon og Villa Krogh akuttinstitusjon. Med unntak av beredskapshjemavdelingen er tilbudene tilpasset barn fra spedbarn og opp til 12 år. Alle tilbudene er lokalisert i Oslo.

Bakkehaugen barnevernsenter har det daglige ansvaret for følgende tilbud: Bakkehaugen ungdomsinstitusjon, Bernhard L. Mathisens ungdomsinstitusjon, Borger With ungdomsinstitusjon, Frydenberg ungdomsinstitusjon, Barnevernets akuttinstitusjon for ungdom, Eksternavdelingen og Tangen barneinstitusjon. Med unntak av Tangen barneinstitusjon, som er et tilbud til barn i alderen 7–12 år og lokalisert i Asker, er tilbudene tilpasset ungdom over 12 år og lokalisert i Oslo.

Grepperød barnevernsenter har det daglige ansvaret for Belgen ungdomsinstitusjon, Berg ungdomsinstitusjon og Møllehuset ungdomsinstitusjon. Senteret har også ansvaret for Omsorgsnettverk som et tilbud i familiehjem. Alle tilbudene er tilpasset ungdom og er lokalisert i Østfold.

Samlet har etaten i underkant av 200 ulike tilbud til barn og unge, fordelt på institusjonsplasser og hjemmebaserte tilbud. Etterspørselen etter akutt plasser til ungdom, familieinstitusjoner og hjemmebaserte tiltak er synkende, mens behovet for akutt plasser til barn, beredskapshjem, fosterhjem og familiehjem øker.

Etaten har som mål å øke bruken av egne institusjoner for å bedre ressursutnyttelsen. På grunnlag av etterspørsel fra bydelene planlegger etaten å etablere en ny ungdomsinstitusjon for ungdom med omfattende og sammensatte behov.

Oppholdsøgn i institusjoner m.m.	2010	2011	2012	2013
Barneverninstitusjoner (BFE sine)	22 982	19 405	22 008	22 555
Private barneverninstitusjoner (barn og ungdom)	26 667	30 547	30 660	33 228
Beredskapshjem og familiehjem (BFE sine)	15 705	17 940	17 783	17 044
Familiebaser tilknyttet private institusjoner	28 939	30 506	30 728	32 555

Barne- og familieetaten har også ansvar for å legge til rette for midlertidig plassering i institusjon av barn utsatt for eller truet av menneskehandel.

I tillegg til å drifte egne barneverninstitusjoner har etaten inngått rammeavtaler med private leverandører (ideelle og andre) om kjøp av institusjonsplasser for ungdom med omfattende og sammensatte behov. Etaten har også inngått rammeavtaler med private leverandører (ideelle og andre) om kjøp av familiehjem tilknyttet barneverninstitusjon.

Juridisk kontor fører saker for Fylkesnemnda for Oslo og Akershus på vegne av bydelene. Kontoret har også ansvar for veiledning og undervisning innen fagfeltene barnevernrett, sosialrett og forvaltningsrett.

Seksjon for byomfattende oppgaver samarbeider med bydelene om kunnskapsoverføring og kompetanse- og metodeutvikling.

Barnevernvakten er barnevernets akuttberedskap på kveldstid og i helgene. Den holder til ved Sentrum politistasjon og er døgnåpen hele året.

Barnevernvakten kommer ofte inn når barn, unge og familier er i akutt krise. Den gir bistand i form av samtaler, konfliktløsning, korttidsoppfølging i samarbeid med foreldre, samt akutt plassering i institusjon og beredskapshjem. Barnevernvakten drar på meldte og uanmeldte hjembesøk, både på eget initiativ og på oppdrag fra barneverntjenestene.

Antall henvendelser og antall barn	2011	2012	2013
Registreringer/henvendelser	9 108	9 172	9 290
Antall barn	2 503	2 596	2 758

I 2013 var nær 25 % av barn og unge som Barnevernvakten var i kontakt med hjemmehørende i en annen kommune enn Oslo.

2.4 Finansieringsordningen i Oslo kommune

Oslo kommune har en annen finansieringsordning for barnevernet enn landet for øvrig. Bydelene har hele betalingsansvaret for tiltak de fatter vedtak om, også de mest kostbare plasseringstiltakene. I landet ellers er betalingsansvaret delt mellom Bufetat og kommunene.

2003 var det første hele driftsåret med dagens finansieringsordning i Oslo. Hensikten med å legge om ordningen var å knytte bestillings- og betalingsansvaret sammen. Slik ble det et tydelig skille mellom bydelenes rolle som bestillere og Barne- og familieetatens rolle som ansvarlig for å fremskaffe institusjonsplasser. Bydelene fikk økt budsjettene slik at det ble mulig å finansiere alle tiltakene selv. Dette ga barneverntjenestene i bydelene økt økonomisk handlingsrom, noe som

bl.a. førte til en betydelig oppbygging av lokale tiltak. Dette var i tråd med både faglige og politiske føringer om i større grad å legge til rette for at barn kan vokse opp i eget hjem heller enn i institusjon.

Oppbygging av lokale tiltak ble dokumentert da Forskningsstiftelsen Fafo evaluerte finansieringsordningen i 2005 (Fafo-rapport 483). Fafo dokumenterte også at bydelene i mindre grad enn tidligere bestilte institusjonsplasser, og i stedet opprettet og utviklet hjelpetiltak i hjem og i nærmiljø og dermed oppfylte intensjonen om mindre bruk av institusjoner og mer bruk av hjelp i familien.

Bystyrets avsetning til barnevernformål er dimensjonert slik at bydelssektoren samlet kan finansiere kostnadene til omsorgs- og hjelpetiltak. Behovet for å plassere barn utenfor familien varierer, men er størst i bydeler der levekårsutfordringene er store.

Systemet for fordeling av penger til bydelene til barnevernformål inneholder kriterier som i stor grad tar hensyn til sosioøkonomiske ulikheter. Det er kun en liten del som fordeles ut fra befolkningens størrelse i ulike aldersgrupper. Det meste fordeles ut fra kriterier som barn av enslig forsørger, husholdninger med lav inntekt og antall kommunalt disponerte utleieboliger. Siden en liten økning av barn med behov for kostnadskrevenende barneverntiltak får stor økonomisk betydning, ble det fra budsjettåret 2012 innført et risikodempende tiltak i bydelsbudsjettene. Fra 2012 fordeles 80 % av pengene til barnevernformål etter kriteriefordelingssystemet og 20 % etter regnskapsandeler i siste avsluttede regnskapsår.

I 2014 er det igangsatt en evaluering av kriteriesystemet for bydelene i regi av Sintef/SØF, hvor også fordeling av midler til barnevernformål skal undersøkes.

2.5 Rapportering og statistikk på barnevernfeltet

Byrådsavdelingen bruker statistisk materiale for å følge opp og drive tilsyn med barneverntjenestene i bydelene. Statistisk sentralbyrås KOSTRA-tall er den offisielle riksdekkende statistikken på barnevernfeltet. Den er basert på innhenting av individdata for hvert enkelt barn som er registrert med en sak i barnevernet og gjøres én gang i året. Med virkning fra rapporteringsåret 2013 er det gjort omfattende endringer på hvilke data som innhentes og hvordan disse er strukturert. Oslo kommune ved Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester har deltatt i arbeidsgruppen som har foreslått de endringene som er innført.

Bydelene rapporterer hvert halvår til Fylkesmannen på data som staten bruker som grunnlag for tilsynsvirksomheten. Dataene publiseres ikke som offisiell statistikk fordi departementet ikke er sikker på datakvaliteten for en del av kommunene, men de er tilgjengelig for kommunene gjennom regjeringens internettportal.

Bydelene rapporterer også til byrådsavdelingen på barnevernfeltet i forbindelse med tertial- og årsrapporteringene. De inneholder data som er nødvendig for å følge utviklingen i hver enkelt bydel gjennom året.

Siden de tre stedene det rapporteres til har noe ulikt formål, vil det kunne forekomme mindre avvik på størrelser som en skulle forvente var identiske.

Det er registreringene i saksbehandlingsverktøyet Familia som er kilde for all rapportering, og de gir samlet en god oversikt over tjenesteområdet. Sammenlignet med mange kommuner i Norge er

alle barneverntjenestene i Oslo store. Likevel er det betydelige variasjoner i en del av bydelene fra år til år. Dette er det viktig å være klar over, spesielt når det presenteres statistikk på bydelsnivå for ett enkelt år eller når endringen fra ett år til det neste presenteres. Det er ofte hensiktsmessig å ta med minst tre år, eller et gjennomsnitt av en lengre periode.

2.6 IKT-støtte i barneverntjenesten

Barneverntjenesten i bydelene benytter Familia som sitt IKT fagsystem, mens Barne- og familieetaten benytter Oda og Vaktdata. Familia benyttes også av adopsjonsenheten og Barnevernvakten i Barne- og familieetaten har lesetilgang til utvalgte opplysninger.

Familia er et moderne fagsystem og blir oppdatert løpende i samsvar med endringer i barneverntjenestens behov. Familia forvaltes av Fagsystemavdelingen i Helseetaten på oppdrag fra Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester som er systemeier. Fagsystemavdelingen spesifiserer krav til systemets funksjonalitet, tester nye versjoner, utarbeider og oppdaterer brukerdokumentasjon og rutinebeskrivelser og brukerstøtte. Det bidrar til å sikre at bydelene har lik saksbehandlings- og registreringspraksis, og sørger for at rapportering til fylkesmann og Statistisk sentralbyrå holder høy kvalitet og har få feil. Fagsystemavdelingens arbeid med Familia har også avgjørende betydning for internkontrollen på barnevernfeltet. Våren 2015 implementeres BIRK, det nye statlige fagsystemet.

2.7 Storbynettverk – Samarbeid mellom storkommuner

Oslo kommune deltar i storbynettverket ASSS (Aggregerte Styringsdata for Samarbeidende Storkommuner). Nettverket er et samarbeid mellom landets 10 største kommuner og KS på ni ulike tjenestoområder, blant annet barnevern.

På barnevernområdet sammenlignes de 10 kommunene med hverandre på mer enn 10 indikatorer for prioritering/behov, dekningsgrader, produktivitet/enhetskostnader og kvalitet. Hver av kommunene måles på hvor mye de avviker fra gjennomsnittet på disse indikatorene. Oslo kommer positivt ut av disse sammenligningene. Tallene for 2013 viser at vi ligger stort sett nær gjennomsnittet.

Slik Oslo fremstår i ASSS-sammenligningene bruker vi noe mindre ressurser på barnevern enn det det beregnede behovet tilsier, mens kostnadene til barnevern per barn i aldersgruppen 0-17 år ligger 12 % over gjennomsnittet. Oslo ligger noe over gjennomsnittet på 3 av 5 indikatorer for dekningsgrad. For en av disse – andel barn med plasseringstiltak av alle barn i aldersgruppa 0-17 år – ligger Oslo under gjennomsnittet i nettverket. Dette er de mest kostnadskrevende tiltakene.

Når det gjelder kostnader/effektivitet ligger Oslo kommune nær gjennomsnittet på de 3 indikatorene som brukes. Siden Oslo har en finansieringsordning som skiller seg fra andre kommuner, har sammenligninger av kostnader på disse indikatorene begrenset verdi. Dersom vi ser på utviklingen i de faktiske kostnadene i Oslo, er kostnadsveksten vesentlig lavere i Oslo enn i landet for øvrig. Netto driftsutgifter til barnevern per barn i aldersgruppa 0-17 år økte i Oslo med 11 % fra 2010 til 2013. I landet ellers var veksten på 23 %. Samlede utgifter til tiltak per barn som hadde tiltak økte med 10 % i Oslo fra 2010 til 2013, altså mindre enn lønns- og prisveksten. I landet ellers økte tiltaksutgiftene per barn med tiltak med 26 % i samme periode.

På de to indikatorene for kvalitet hvor det foreligger data fra alle 10 kommunene ligger Oslo i toppskiktet, og tydelig over gjennomsnittet. Andelen med utarbeidet plan ligger 5 % over gjennomsnittet, mens andelen undersøkelser avsluttet innen 3 måneder ligger 12 % over gjennomsnittet. Oppsummert viser ASSS-sammenligningene på barnevern at Oslo ligger nær

gjennomsnittet. Vi har noe høyere dekningsgrad enn gjennomsnittet, vi driver et kostnadseffektivt barnevern og med en kvalitet som ligger tydelig over gjennomsnittet.

3. Barnevernets samfunnsoppgave

Barnevernlovens formål er å sikre at barn og unge får hjelp hvis de lever under forhold de kan ta skade av. Barneverntjenesten skal først og fremst bidra til at barn kan bli boende i egen familie, men tjenesten har myndighet til å gripe inn i familier med tvang. Atskillelse fra foreldre skal bare skje dersom det er av hensyn til barnets beste. I 1991 ble FNs barnekonvensjon innarbeidet som en del av norsk lov (ratifisert). Barnekonvensjonen uttrykker blant annet at barn – så langt det er mulig - har rett til å kjenne sine foreldre og til å få omsorg fra dem.

Årsakene til at familier kommer i kontakt med barneverntjenesten er mange og sammensatte, og risikofaktorer kan forekomme både hos barnet selv og i barnets omsorgsmiljø. Rusmisbruk, psykiske lidelser og vold er i økende grad årsaken til at barnevernet iverksetter tiltak.

Statistisk sentralbyrå (SSB) publiserer tall med opplysninger om de ulike årsakene til at barneverntjenesten iverksetter tiltak. Tallene finnes kun på landsbasis og er oppdatert t.o.m. 2013. Landstallene viser bl.a. antall nye saker hvor barnverntjenesten har iverksatt barneverntiltak fordelt på begrunnelsen for å sette inn tiltaket. Antallet nye saker som er iverksatt grunnet foreldrenes rusmisbruk eller psykiske lidelser økte med nær 15 % fra 2009 til 2013.

Landstallene viser at antall nye saker begrunnet i barnet eller ungdommens egne psykiske lidelser, økte med 30 % fra 2009 til 2013, mens antall saker begrunnet i ungdommens eget rusmisbruk var uforandret.

Det er usikkert hva som er årsaken til denne økningen, men sannsynlig at en del av den har sammenheng med økt kunnskap om hvor skadelig det er for barn å leve med foreldre som er rusmisbrukere og/eller har psykiske lidelser. Det er ikke holdepunkter for å tro at utviklingen som landstallene viser har vært vesentlig annerledes i Oslo.

SSBs landstall har også opplysninger om antall nye saker hvor tiltakene er begrunnet i at barn og unge har vært eksponert for vold. Når kategoriene fysisk mishandling, psykisk mishandling, seksuelle overgrep/incest og vold i hjemmet slås sammen, har det vært nær en dobling i antall nye saker med denne typen begrunnelse fra 2009 til 2013. Det er sannsynlig at økningen landstallene viser mer skyldes økt oppmerksomhet om problematikken enn en økning i antall tilfeller av vold i hjemmet. På samme måte som for tallene for rus og psykisk helse, er det ikke grunn til å tro at utviklingen har vært vesentlig annerledes i Oslo enn i resten av landet.

3.1 Prinsipper for barneverntjenestens arbeid

Barnets beste

Hensynet til barnets beste er grunnleggende for barneverntjenestens arbeid. Det innebærer at det skal legges avgjørende vekt på å finne frem til tiltak som er til det beste for barnet. Barnets behov for beskyttelse og omsorg er grunnleggende og skal tillegges større vekt enn foreldrenes rettigheter.

Det biologiske prinsipp

Det biologiske prinsipp vil si at barnet skal vokse opp hos sine biologiske foreldre, få omsorg fra dem og ikke vilkårlig bli skilt fra dem. Dette innebærer blant annet at kontakten mellom barn og foreldre som hovedregel skal opprettholdes etter en omsorgsovertakelse.

Det mildeste inngreps prinsipp

Det mildeste inngreps prinsipp legger vekt på at barneverntjenesten ikke skal treffe mer inngripende tiltak enn det som er nødvendig. Tiltak i hjemmet må prøves eller vurderes før barneverntjenesten overtar omsorgen for barnet. Det mildeste inngreps prinsipp betyr også at tiltak etter barnevernloven må stå i et rimelig forhold til hva som kan oppnås med tiltaket. En omsorgsovertakelse skal kun iverksettes dersom tiltak i hjemmet ikke virker etter hensikten.

Barn og unges medvirkning

Barns rett til å uttale seg og medvirke i egen sak står sentralt i barnevernloven. Både barnekonvensjonen og barnevernloven har bestemmelser om at barn skal høres og ha mulighet til å uttale seg og få informasjon. Retten til medvirkning skal sikres gjennom at barnet blir godt og skikkelig informert, at barnet blir hørt og får anledning til å uttale seg i trygge omgivelser, slik at barnet også forstår at det blir lyttet til og tatt hensyn til. Barnets rett til medvirkning vil være å anse som ivaretatt, også når det bestemmes noe annet enn det barnet vil.

3.2 Barneverntjenesten i bydelene

Barnevernloven pålegger kommunen å følge nøye med i de forhold barn og unge lever under, og å finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer. Barneverntjenesten har et spesielt ansvar for å avdekke problemer på et tidlig tidspunkt og å sette i verk tiltak, slik at barn og unge unngår varige skader. Barnevernet har et lovpålagt ansvar for å samarbeide med andre tjenester for å forebygge problemer og for sammen bidra til en best mulig oppvekst for barnet.

Barneverntjenesten skal utføre det daglige løpende arbeid, herunder

- gi råd og veiledning
- treffe vedtak i henhold til loven, evt. å innstille til vedtak
- forberede saker for behandling i fylkesnemnda
- iverksette og følge opp tiltak

Barneverntjenesten i bydelene har ansvaret for å undersøke og utrede meldte saker, fatte vedtak og følge opp de tiltakene som er iverksatt. Tjenesten skal følge opp barn og deres familier og kan bistå med avlastning, støtteordninger og akutthjelp. Barneverntjenesten har også ansvaret for å følge opp barn og unge som bor i fosterhjem eller på institusjon.

Barn og unge skal få rett hjelp til rett tid. Barnevernloven gir barneverntjenesten myndighet til å gripe inn på et tidlig tidspunkt. Formålet med tidlig hjelp til familien, er å bedre foreldrenes omsorgskompetanse, slik at det kan skapes tilfredsstillende omsorg for barnet i hjemmet. Dette kan hindre at det på et senere tidspunkt blir nødvendig å flytte barnet ut av familien.

En stor del av hensikten med barnevernets hjelp i familien er å styrke foreldrene som omsorgspersoner. Samtidig skal barneverntjenesten fortløpende vurdere barnets situasjon og om nødvendig ta barnet bort fra foreldrene for å forhindre at barnet blir påført varige skader.

3.3 Barn i barnevernet

I løpet av 2013 hadde 5 833 barn i Oslo tiltak fra barnevernet. Dette utgjorde 4,7 % av barn og unge i alderen 0-17 år. Antall barn i tiltak i løpet av året økte litt mer enn befolkningen i aldersgruppa fra 2012 til 2013. Innslaget av barn med barneverntiltak i Oslo i 2013 er litt høyere enn i 2012, men på samme nivå som i 2010.

Det kan være nyttig å sammenligne tiltak og tjenester i Oslo med tilsvarende forhold i Bergen og Trondheim. Bergen og Oslo hadde stort sett en like stor andel av barna i aldersgruppa 0-17 år i barneverntiltak i årene 2010-2013, mens Trondheim hadde en viss økning i årene 2010-2012,

etterfulgt av en liten reduksjon i 2013. I 2013 var 4,7 % av barnebefolkningen i Bergen og Oslo i tiltak, mens i Trondheim var det 3,5 % av barnebefolkningen som hadde tiltak. Utviklingen i de tre største byene i Norge er altså ulik, men uansett er det snakk om en liten andel av barnebefolkningen.

Barn med tiltak i løpet av året per barn 0-17 år	2010	2011	2012	2013
Oslo	4,7	4,6	4,4	4,7
Bergen	4,6	4,6	4,6	4,7
Trondheim	3,3	3,4	3,7	3,5

Det er en betydelig forskjell fra bydel Nordre Aker hvor 1,5 % av barn og unge i aldersgruppen 0-17 år hadde tiltak fra barnevernet i løpet av 2013 og til Bydel Søndre Nordstrand hvor andelen var 8,4 %. Det er større behov for tjenester fra barnevernet i områder hvor levekårene er dårligst. Dette er hovedforklaringen på forskjellene mellom bydelene, og dette er det tatt hensyn til når midler til barnevernformål fordeles.

Barn med tiltak i løpet av året per barn 0-17 år	2010	2011	2012	2013
Gamle Oslo	6,6	6,5	6,5	6,6
Grünerløkka	7,1	6,5	6,1	5,9
Sagene	8,3	7,9	7,7	7,8
St. Hanshaugen	5,2	4,9	4,7	5,1
Frogner	3,2	3,7	3,6	4,3
Ullern	1,9	2,2	2,0	2,4
Vestre Aker	1,6	1,7	1,7	1,8
Nordre Aker	1,9	1,8	1,4	1,5
Bjerke	4,9	5,0	5,2	5,3
Grorud	5,8	6,4	6,8	8,0
Stovner	6,4	6,5	6,1	6,1
Alna	4,9	4,8	4,2	4,2
Østensjø	4,2	3,5	3,0	3,0
Nordstrand	3,2	3,0	3,3	2,9
Søndre Nordstrand	8,3	8,4	7,9	8,4
SUM	4,7	4,6	4,4	4,7

3.4 Internkontroll

Internkontroll er barneverntjenestens egenkontroll. Den har til formål å sikre at barnevernlovens krav til saksbehandling, oppfølging og tilsyn overholdes og den skal bidra til å forebygge svikt og uheldige hendelser og sørge for at tjenesten ikke gjentar feil som er avdekket.

Internkontrollen er et viktig redskap i styringen av tjenesten. Byrådet har lagt vekt på å forsikre seg om at alle bydelene har en systematisk oppfølging av virksomheten sin. Byrådet har sørget for at alle bydelene har fått opplæring i etablering og vedlikehold av internkontroll i sin tjeneste. Byrådsavdelingen har gjennomført to oppfølgingsbesøk vedrørende internkontroll i alle bydelene, henholdsvis i 2008 og 2013. Følgende tema ble presentert:

- vedtaksutforming og økonomirutiner
- rutiner som sikrer at barn og unge blir hørt
- rutiner som sikrer gjennomgang av fosterhjemsavtaler og tilbakemeldinger fra oppdragstakere

- rutiner som sikrer oppfølging av barn i institusjon
- rutiner for oppfølging av undersøkelsessaker når foreldre takker nei til hjelpetiltak
- rutiner for planlegging av ettervern og oppfølging av ungdom som takker nei til ettervern når de fyller 18 år
- rutiner som sikrer at lovkrav om antall tilsynsbesøk i fosterhjem oppfylles
- rutiner som sikrer at medarbeiderne har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter

Gjennomgangene viste at bydelene har etablert en tilfredsstillende internkontroll i barneverntjenesten. Utformingen er tilpasset den enkelte barneverntjenestes behov.

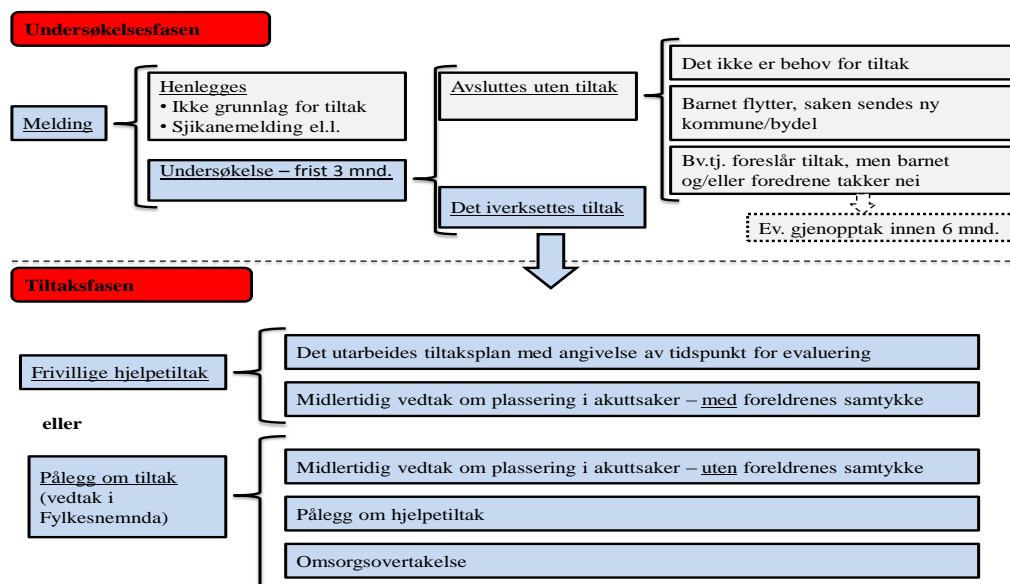
3.5 Kommunerevisjonen

Kommunerevisjonen har de senere årene gjennomført flere forvaltningsrevisjoner i barnevernet, både i bydelene og i Barne- og familieetaten. Av de områdene som er revidert kan nevnes: Bydelenes tilsyn og kontroll med fosterhjems plasseringer, kontroll og oppfølging av kvalitet i barneverninstitusjoner, kontroll og oppfølging av anskaffelser av hjelpetiltak, ettervern og ivaretagelse av barnets beste ved kjøp av private hjelpetiltak og barnets rett til medvirkning i utarbeidelse og evaluering av tiltaksplaner. Revisjonen har i ulik grad avdekket svakheter ved tjenesteutøvelsen og gitt anbefalinger om forbedringer. Sammen med byrådets tiltak har revisjonens anbefalinger bidratt til at Oslo kommune har fått et bedre barnevern.

4. Barnevernets arbeid

4.1 Saksgang og medvirkning i en barnevernssak

Barneverntjenesten er avhengig av at den som har kunnskap om et barns situasjon melder fra når han eller hun er bekymret. Det kan være offentlig ansatte eller privatpersoner. Barnevernets primære oppgave er å jobbe med enkeltbarn det er meldt bekymring om.



Melding til barneverntjenesten

En barnevernssak starter med en melding der det uttrykkes bekymring for et barn. Barneverntjenesten skal beslutte om meldingen skal følges opp med en undersøkelse, senest en

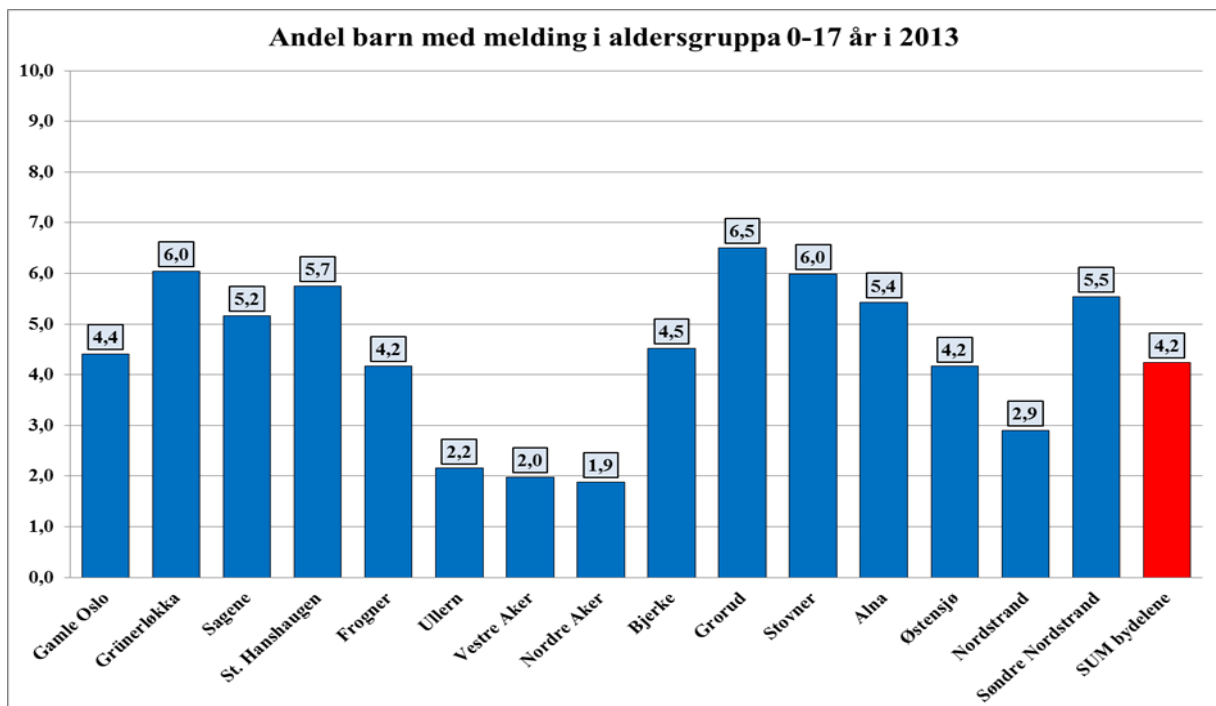
uke etter at meldingen er mottatt. Dersom det ikke er grunnlag for bekymring, legges meldingen bort. Nye meldinger i allerede aktive saker behandles som en ny opplysning.

Barneverntjenesten har plikt til å gi skriftlig tilbakemelding til melder. Den skal inneholde konklusjonen på meldingen. I nærmere bestemte tilfeller (jf. § 6-7 og § 6-4) har barneverntjenesten plikt til også å gi melder tilbakemelding om en undersøkelse blir henlagt, eller om barneverntjenesten følger opp saken videre.

I 2013 behandlet barneverntjenestene i Oslo 5 703 meldinger. Dette tilsvarer 4,5 %¹ av barnebefolkningen. Fra 2010 har antallet meldinger økt med 16,4 %, altså en god del mer enn økningen i aldersgruppa 0-17 år. I Bergen har det vært en litt sterkere økning i antall meldinger i samme periode. I 2013 utgjorde meldingene 4,1 % av barnebefolkningen i Bergen. I Trondheim har økningen vært noe svakere fra 2010 til 2013 enn i Oslo og Bergen. I 2013 utgjorde meldingene 3,3 % av barnebefolkningen i Trondheim. Målt i antall meldinger når barneverntjenesten en litt høyere andel av barna i Oslo enn det den gjør i Bergen og Trondheim.

Melding per barn 0-17 år	2010	2011	2012	2013
Oslo	4,1	4,2	4,2	4,5
Bergen	3,4	3,8	3,7	4,1
Trondheim	2,9	3,1	3,5	3,3

I 2013 utgjorde meldingene i Bydel Nordre Aker 1,9 % av barnebefolkningen, mens de i Bydel Grorud utgjorde 6,5 %. Selv om det er en viss avstand mellom høyeste og laveste verdi, er det uansett en ganske liten andel av alle barn det kommer melding til barneverntjenestene på.



Undersøkelse av innholdet i en melding

Barneverntjenesten har rett og plikt til å undersøke barnets situasjon når innholdet i meldingen tilsier det. Undersøkelsen skal gjennomføres så raskt som mulig og senest innen tre måneder. I

¹ Den oppgitte andelen er ikke helt nøyaktig fordi det kan være flere enn en melding på samme barn i løpet av et år. For å få til sammenligning med andre kommuner brukes likevel dette som uttrykk for hvor stor andel av barna det kommer melding på i løpet av året. Den reelle prosenten kan altså være litt lavere enn oppgitt.

spesielle tilfeller kan undersøkelsesfristen utvides inntil seks måneder. Undersøkelsen skal ikke være mer omfattende enn innholdet i meldingen gir grunnlag for.

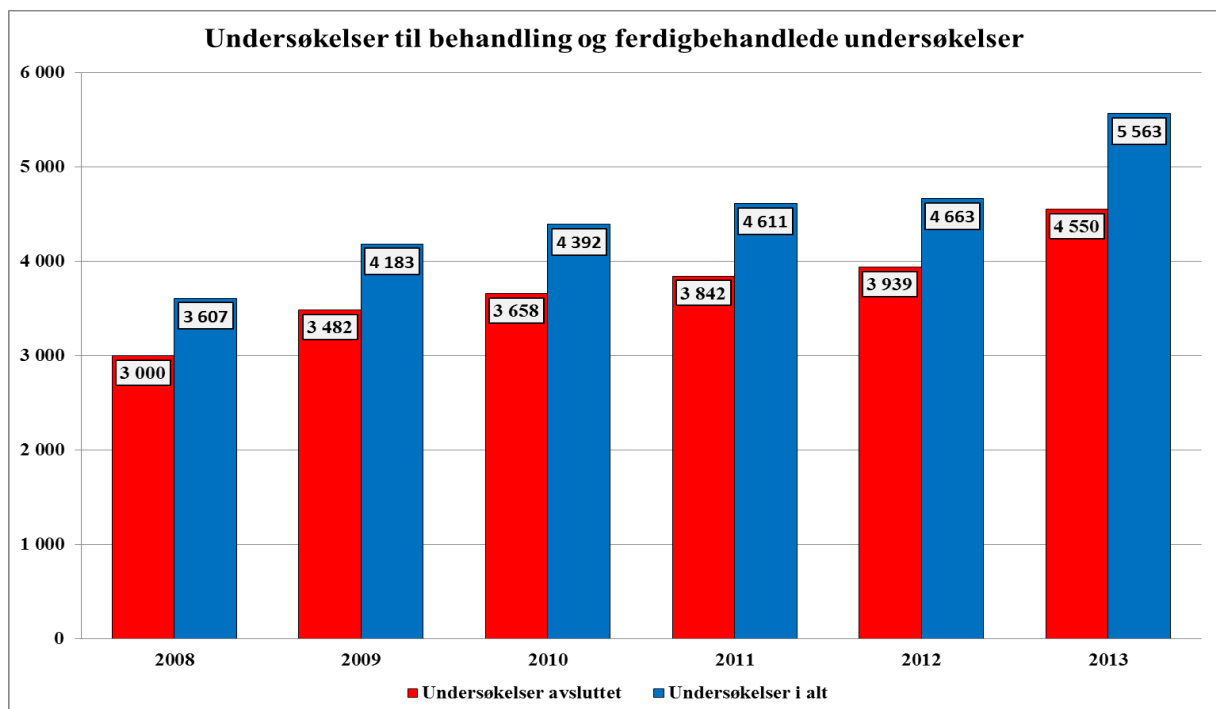
Noen barnevernssaker starter med at det oppstår en akutt situasjon. Da kan barneverntjenesten v/barnevernadministrasjonens leder (i noen tilfeller påtalemyndigheten) fatte vedtak om midlertidig plassering utenfor hjemmet. Dette vedtaket må snarest bringes inn for ordinær behandling i fylkesnemnda. Loven setter frister for hvor raskt dette skal skje. Dersom fristene ikke overholdes, skal det midlertidige vedtaket oppheves og barnet flyttes tilbake til familien.

Konklusjon på undersøkelsen

Der er to mulige konklusjoner på en undersøkelse. Enten blir det iverksatt tiltak eller så blir saken henlagt. I de fleste saker som avsluttes med vedtak om tiltak er foreldre og barneverntjenesten enige om at familien trenger bistand.

Antall barn med undersøkelse i barnevernet økte jevnt i årene 2008-2012. Fra året 2013 har SSB gått over til å publisere tall for antall *undersøkelser* i stedet for *antall barn med undersøkelser*.

Det kan være mer enn én undersøkelse på et barn i løpet av et år. Derfor er den store økningen fra 2012 til 2013, slik grafen under viser, ikke reell:



Siden barneverntjenesten kan bruke inntil 3 mnd. på en undersøkelse, vil tjenestene alltid ha et visst antall ikke-avsluttede undersøkelser under arbeid. Det er mulig å bruke utviklingen i denne mengden som en pekepinn på om kapasiteten i tjenesten er god nok.

Barnevernet avslutter mange undersøkelser uten at det fattes vedtak om tiltak. Andelen som avsluttes med tiltak har vært synkende i hele landet, også i Oslo. I 2013 ble 40 % av undersøkelsene avsluttet med vedtak om tiltak. Den synkende andelen undersøkelser som avsluttes med tiltak skyldes at barneverntjenestene forsøker å vri tiltaksbruken bort fra kompensere tiltak over tiltak som har endrende effekt på foreldrenes fungering overfor barna, og at foreldrene og/eller ungdommen derfor i økende grad benytter seg av retten til å takke nei til tiltak.

Barn og foreldres medvirkning

Barneverntjenesten skal påse at barn og foreldre får medvirke i saksbehandlingen, og at tiltak så langt det er mulig blir utformet i samråd med barnet og foreldrene. Barneperspektivet betyr først og fremst å ta utgangspunkt i barnets egen opplevelse.

Hensynet til foreldrenes rettssikkerhet kan i enkelte tilfeller føre til at terskelen for å yte bistand og beskyttelse til barnet blir for høy. De fleste foreldre ønsker det beste for barna sine, og de fleste gjør mye for å skape forandring for barnet.

Foreldre med minoritetsbakgrunn kan være opptatt av at barnet skal flytte til en familie med samme kulturelle bakgrunn som deres egen dersom barnet ikke kan bo hjemme. Det er ikke alltid slik at barnet ønsker dette, og de kan oppleve ikke å bli hørt og at foreldrenes ønsker tillegges større vekt enn deres egne. Følgende uttalelse fra barn og unge i prosjektet Minoritetsråd i regi av organisasjonen Forandringsfabrikken illustrerer dette:

”De fleste av oss har klare meninger om vi ønsker å bo i fosterfamilie fra samme kultur eller ikke. Noen av oss ville det svært gjerne da vi var barn, det følte trygt. De fleste av oss unge som har deltatt i prosjektet, ønsker ikke dette. Vi ønsker å bo i en norsk familie, fordi det er i Norge vi nå bor og skal bo fremover. Vi ber dere om at foreldrene våre ikke får styre dette for oss ungdommer og at vi i hvert fall etter 10 år må få bestemme selv”.

(Forandringsfabrikken, Minoritetsråd, 2013)

70 barn og unge i alderen 12 – 22 år fra hele landet deltok i prosjektet. Forandringsfabrikken har tidligere arbeidet sammen med barn og unge om blant annet «Søskenråd», der unge i barnevernet gir råd om søsken, storfamilie og nettverk. Ungdommene er opptatt av å bli snakket med om viktige ting som kultur, språk, religion og mat og at barneverntjenesten etterspør ungdommens syn på disse tingene.

Byrådet er opptatt av at de ansatte i barneverntjenesten har gode kunnskaper om det å snakke med barn, og at de aktivt arbeider for å finne frem til ressurser i barnets miljø. Dette krever kompetente og trygge medarbeidere. Metodene «Barnesamtalen» og «Familieråd som beslutningsmodell i barneverntjenesten» er to eksempler som bygger opp under dette, se pkt 6.2.

4.2 Tiltak

Barneverntjenesten kan treffe to typer vedtak – hjelpetiltak eller omsorgsovertakelse. Hjelpetiltak forutsetter medvirkning fra foreldrenes og eventuelt ungdommens side. Omsorgsovertakelser kan enten skje frivillig eller vedtaket kan treffes mot foreldrenes samtykke, med tvang.

Det er ikke uvanlig at barneverntjenesten mener at familien trenger hjelp, mens foreldrene ikke er enig i dette og takker nei til tiltak. Det har foreldrene anledning til iht. barnevernloven. Barneverntjenesten vil i en slik situasjon vurdere barnets omsorgssituasjon, om det er grunnlag for å fremme forslag om pålegg av hjelpetiltak eller ta stilling til om situasjonen gir grunnlag for omsorgsovertakelse. Bruk av tvangstiltak skal behandles av Fylkesnemnda.

Dersom foreldrene etter endt undersøkelse takker nei til hjelpetiltak i strid med barneverntjenestens ønske, og det ikke er grunnlag for å fremme forslag om pålegg, anbefaler departementet at barneverntjenesten vurderer saken på nytt etter et halvt år. Det betyr at barneverntjenesten kan åpne ny undersøkelse. I høringsuttalelse til NOU:2012:5 *Bedre beskyttelse av barns utvikling* uttalte Oslo kommune at ”...det må være mulig å pålegge foreldre kompenserte tiltak, kontrolltiltak i form av meldeplikt og urinprøver samt at beviskravet for

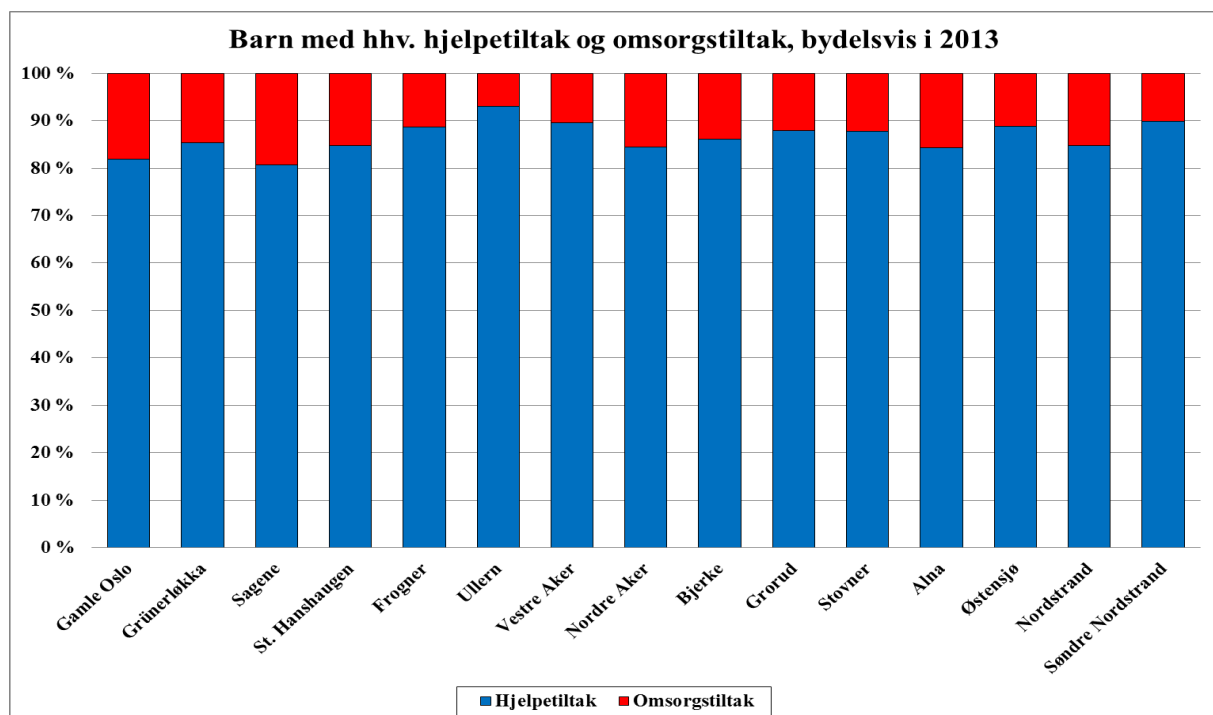
pålegg av tilsyn senkes. Oslo kommune er enig i at det er ønskelig at fylkesnemnda i større grad gis anledning til å pålegge foreldre hjelpetiltak.”

Fra og med 2013 inngår antall saker som henlegges uten tiltak fordi foreldrene motsetter seg hjelp i individstatistikken som kommunene og bydelene rapporterer til SSB.

De aller fleste som får tiltak fra barnevernet får hjelpetiltak. Av de i alt 5 833 barn og unge som hadde tiltak i løpet av 2013 hadde 5 031 hjelpetiltak. Dette utgjorde 86 % av alle med tiltak.

Det var 5 031 som hadde hjelpetiltak i Oslo i løpet av 2013. Ved utgangen av året var det i alt 3 137 barn og unge med hjelpetiltak i Oslo. Det betyr at 1 894 saker med hjelpetiltak ble avsluttet i løpet av 2013. Denne store utskiftingen av barn i barnevernet er ikke spesiell for Oslo, og den er forholdsvis lik for alle alderstrinn. Av alle saker med hjelpetiltak som ble avsluttet i 2012 (SSBs tall for 2013 publiseres helt i slutten av 2014) i Oslo, utgjorde aldersgruppa 0-12 år over 50 % av totalen. I overkant av 20 % av sakene som med hjelpetiltak som ble avsluttet i Oslo i 2012 gjaldt barn som var i aldersgruppa 0-5 år, altså under skolepliktig alder.

Andelen av barna som hadde bare hjelpetiltak i 2013 var lavest i bydel Sagene med 81 % og høyest i bydel Ullern med 92 %. Dette er små variasjoner fra gjennomsnittet på 86 % og det er ingen systematikk i forhold til sosioøkonomiske ulikheter.



Hjelpetiltak

Hensikten med hjelpetiltakene er først og fremst å bedre barnets omsorgssituasjon i hjemmet og å styrke foreldrenes omsorgskompetanse. Støtte og hjelp til barn skal i størst mulig utstrekning baseres på samarbeid og frivillighet. Det er opp til foreldrene om de vil ta imot hjelpetiltak. Barnets foreldre eller andre foresatte må samtykke til tiltaket. Dersom barnet bor sammen med en av foreldrene, er det denne som skal samtykke til hjelpetiltaket. Dersom barnet er over 15 år, må også ungdommen samtykke for at det skal kunne iverksettes frivillige tiltak.

For å få hjelp fra barnevernet må barnet ha særlige behov for å få hjelp. Svakheter eller mangler ved omsorgen er ikke en tilstrekkelig forutsetning for å iverksette tiltak. Barnets behov må vurderes i hvert enkelt tilfelle, og behovet for hjelp må være større enn det som er vanlig for andre barn for at tiltak skal kunne iverksettes.

Hjelpetiltak skal virke til barnets beste. Hva som er barnets beste, kan være et sammensatt og komplisert spørsmål. Målsetting med hjelpetiltak er å støtte barnets utvikling og hindre at barnet utsettes for omsorgssvikt, samt å styrke foreldrene som omsorgspersoner. Frivillige hjelpetiltak utgjør størstedelen av barnevernets arbeid.

Hensikten med å sette i verk tiltak kan både være å få til endring og for å kompensere for mangler i barnets livssituasjon. Barnets og familiens behov er avgjørende for hvilke tiltak som iverksettes.

Kompenserende tiltak brukes i familier hvor det ikke er alvorlig bekymring for foreldrenes omsorgskompetanse. Dette kan være tiltak som barnehage, besøkshjem, støttekontakt og økonomisk stønad. Slike tiltak bidrar ikke uten videre til å bedre foreldrenes omsorgsevne, men de kan legge forholdene bedre til rette for at omsorgsevnen kan styrkes.

Økonomisk stønad kan bare gis som hjelpetiltak til barnet direkte, og den må ha et konkret formål som kommer barnet til gode. Økonomisk stønad kan for eksempel gis til å dekke fritidsaktiviteter og ferieopphold. Økonomisk stønad skal evalueres på lik linje som andre barneverntiltak, og det skal utarbeides en tidsavgrenset tiltaksplan. Det understrekes at økonomisk stønad ikke skal ytes som erstatning for økonomisk sosialhjelp, og skal ikke dekke livsnødvendige behov verken for barnet eller familien.

Endringsfremmende tiltak brukes når det er behov for å endre måten foreldrene fungerer som omsorgspersoner på, og barneverntjenesten vurderer at det er mulig å forbedre foreldrenes omsorgskompetanse. De mest sentrale tiltakene er ulike program i foreldreveiledning eller opplæring i omsorgsutøvelse. Tyngre kurative tiltak vurderes som et alvorlig inngrep i privatlivet, og foreldre kan motsette seg det anbefalte tiltaket. Det oppleves imidlertid problematisk for barneverntjenesten at effektive tiltak ikke kan benyttes fordi foreldre takker nei, og saken må avsluttes fordi barneverntjenesten ikke har myndighet til å pålegge slike hjelpetiltak.

Omsorgstiltak

Barn har ikke bare rett til omsorg, den skal også ha en viss standard. Er omsorgen under den standard som blir vurdert å være til barnets beste, kan barneverntjenesten overta omsorgen for barnet.

Å flytte et barn, i mange tilfeller mot barnets og foreldrenes vilje, er det mest alvorlige barneverntjenesten gjør. Barnevernets ansvar og rolle er å tre inn i foreldrenes sted og å sørge for nødvendig omsorg når foreldrene ikke klarer det. Barneverntjenesten tar da over både det daglige og det juridiske ansvaret for barnet. For å fatte en slik beslutning må barnets situasjon være godt opplyst, og det skal være overveiende sannsynlig at foreldrene ikke er i stand til å gi barnet nødvendig omsorg.

Barneverntjenesten tar over omsorgen for et barn dersom:

- det er alvorlige mangler ved den daglige omsorgen, eller alvorlige mangler i forhold til den personlige kontakt og trygghet barnet trenger ut fra sin alder og utvikling.
- foreldre ikke sørger for at et sykt, funksjonshemmet eller spesielt hjelpetrengende barn får dekket sitt særlige behov for behandling og opplæring.
- barnet blir utsatt for mishandling eller alvorlige overgrep i hjemmet.
- foreldrene er ute av stand til å ta tilstrekkelig ansvar for barnet.

Med *alvorlige mangler* menes at problemet må være av et visst omfang, og ikke av midlertidig eller kortvarig karakter. I saker hvor det har vært alvorlige mangler over tid og hvor det ikke er tegn på bedring i nær fremtid, har barnevernet en plikt til å fremme forslag om omsorgsovertakelse for fylkesnemnda.

Barnevernets beslutninger skal begrunnes i hva som er til det beste for barnet. Det er ikke mulig å gi absolutte kriterier for når barnets beste er å bli flyttet ut av familien på grunn av svikt i omsorgen og når det er tilstrekkelig å yte hjelp til familien mens barnet bor hjemme. Hva som i enkeltsaker er til barnets beste er en vanskelig og komplisert avveining. Dette vil kunne endre seg med nye erfaringer, ny kunnskap og ny forskning.

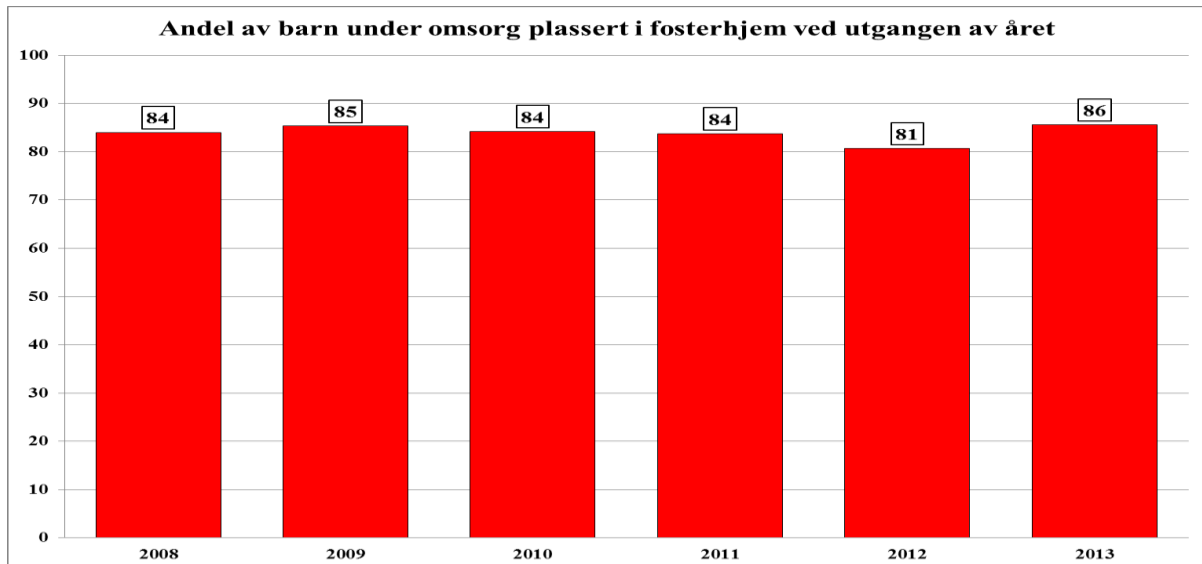
I 2013 var det i alt 802 barn og unge med omsorgstiltak. Dette utgjorde 14 % av de til sammen 5 833 barn og unge i Oslo som hadde tiltak fra barnevernet i løpet av 2013. Til sammenligning hadde 19 % av barn med tiltak i Bergen bare omsorgstiltak, mens andelen i Trondheim var 21 %. Andelen hvor barnevernet hadde overtatt omsorgen var altså om lag den samme i Oslo og Bergen i 2013, mens den var vesentlig høyere i Trondheim.

Barn og unge med omsorgstiltak i Oslo utgjorde 0,6 % av befolkningen i aldergruppen 0-17 år i 2013. Tilsvarende andel i Bergen og Trondheim var hhv. 0,9 og 0,7 %. Målt mot barnebefolkningens størrelse er det med andre ord en liten andel barn som barnevernet har overtatt omsorgen for. Dette nyanserer påstander om at barnevernet lett tar barna fra foreldrene.

Andelen i omsorgstiltak av barnebefolkningen, illustrerer forskjellene i levekår mellom bydelene tydelig. I 2013 var andelen lavest i bydelene Ullern og Vestre Aker (begge 0,19 %) og Nordre Aker (0,23 %), mens den var høyest i bydelene Grorud (0,97 %), Gamle Oslo (1,15 %) og Sagene (1,5 %). I 2013 var det altså kun to bydeler som hadde en andel barn med omsorgstiltak på over 1 %. I Oslo har altså foreldrene selv omsorgen for 99 av 100 barn.

SSB publiserer ikke opplysninger om bruken av de ulike tiltakstypene på kommune- og bydelsnivå. Den øvrige statistikken som finnes på dette er enten usikker mht. til datakvalitet eller så inneholder den kun opplysninger om situasjonen ved utgangen av året. Hvor mange som var i et bestemt tiltak på en bestemt dato, gir som regel et skjevt bilde av hvor mye de ulike tiltakstypene blir brukt.

Fosterhjem er den mest brukte tiltakstypen for de som barnevernet har tatt omsorgen for. Iht. rapporteringen til fylkesmannen var situasjonen slik ved utgangen av årene 2008-2013:



Ved utgangen av 2013 var 86 % av de barna barnevernet hadde omsorgen for plassert i fosterhjem. De øvrige var på institusjon. Sammenligning med andre kommuner er lite hensiktsmessig fordi rammebetingelsene for å fremskaffe institusjonsplasser og ikke minst betalingsordningen for disse, er vesentlig annerledes i Oslo enn i resten av landet. Dette slår ut på den måten at andelen i fosterhjem tenderer til å være høyere i resten av landet fordi det der er knapphet på institusjonsplasser samtidig som tilgangen på fosterhjem ofte er bedre.

4.3 Midlertidig akutt plassering

Er det fare for at et barn kan bli vesentlig skadelidende ved å forbli i hjemmet, kan leder av barnevernadministrasjonen beslutte at barnet eller ungdommen skal flytte ut av hjemmet umiddelbart. Beslutningen skal alltid sendes fylkesnemnda for godkjenning. Foreldre kan klage på avgjørelsen.

Det å flytte et barn ut av hjemmet er den sterkeste form for inngripen som barnevernet kan foreta seg overfor en familie. En akutt flytting uten at foreldre eller barnet er enige i beslutningen stiller store krav til barnevernets vurdering og begrunnelse. Det er en forutsetning at barnet etter barneverntjenestens vurdering lever i en omsorgssituasjon der det kan bli vesentlig skadelidende ved å forbli i hjemmet. Det er ikke tilstrekkelig at barnet over lengre tid har levd i en situasjon der det er mangler ved den daglige omsorgen.

En ny studie av barn som blir tatt ut av familien, viser at foreldrene er enige i avgjørelsen i omtrent halvparten av tilfellene. Undersøkelsen viser at barneverntjenesten kjente til de fleste av familiene på forhånd, og at familiene hadde fått hjelp og rådgivning i gjennomsnittlig tre år før plasseringen av barnet. Barna ble tatt ut av familien grunnet økt bekymring for barnets hjemmesituasjon, og fordi hjelpetiltakene som var iverksatt ikke fungerte godt nok (Christiansen 2012).

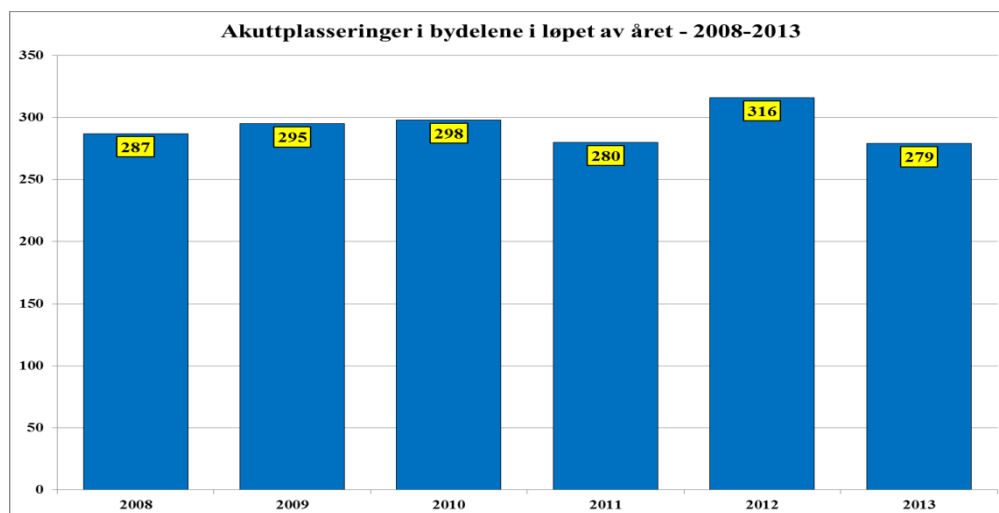
Barn som flyttes akutt ut av hjemmet i regi av barneverntjenesten flytter som oftest i beredskapshjem (små barn) eller i institusjon. Barn kan også flytte til familie eller slekt som er godkjent av barnevernet.

Barneverntjenesten kan flytte ungdom hvis det er akutt fare på grunn av rusmisbruk, kriminalitet, annen alvorlig handling eller at ungdommen kan være til fare for seg selv. Barnevernet kan ikke flytte ungdom ut av hjemmet fordi de skaper problemer for nærmiljøet.

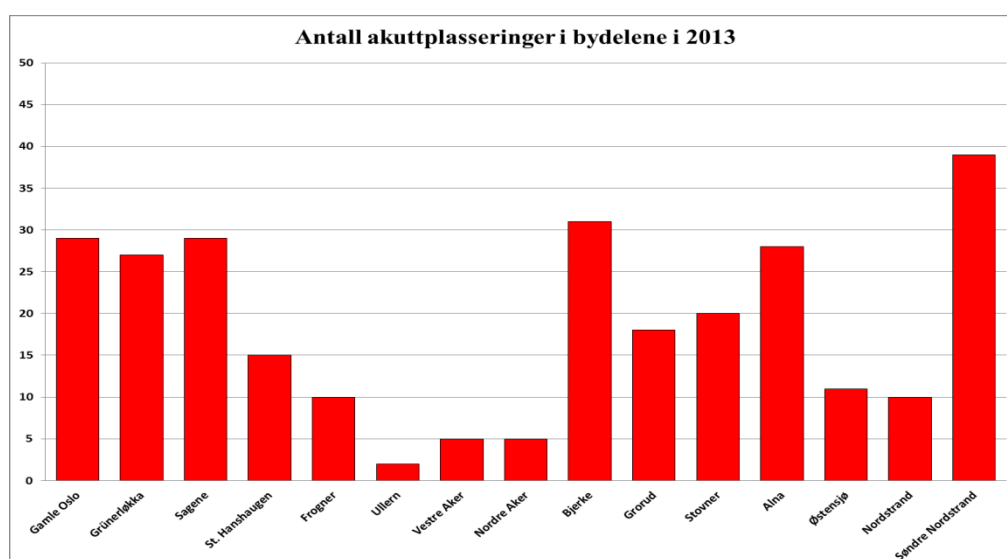
Alle akuttflyttinger regnes som midlertidige. Barneverntjenesten skal vurdere om og når barnet eller ungdommen kan flytte tilbake til foreldrene. Dette skal gjøres innen frister fastsatt i barnevernloven.

Det er svært stressende, spesielt for små barn, brått å bli skilt fra sine foreldre. Barn som over lengre tid har vært utsatt for omsorgssvikt, har allerede et høyt stressnivå og er i mindre grad enn andre i stand til å takle en ny stressituasjon, som en akutt plassering vil være. Barnevernet må vurdere belastningen ved å bli flyttet ut av hjemmet opp mot konsekvensene av å bli værende i familien. En planlagt flytting vil i de fleste tilfeller utsette barna for mindre stress enn en akutt flytting.

Antallet akutt plasseringer i Oslo økte fra 287 i 2008 til 316 i 2012, og gikk ned til 279 i 2013. Fram til 2012 økte antallet akutt plasseringer litt mer enn befolkningen i aldersgruppa 0-17 år.



Med unntak for 2011 var veksten i akutt plasseringer i Oslo som helhet svak, men jevn i perioden 2008-2012. Det er mange forhold som påvirker barneverntjenestens behov for å akutt plassere et barn eller en ungdom. Det er av den grunn vanskelig å forutse om nedgangen fra 2012 til 2013 er tilfeldig eller en endring som vil vare. Antall akutt plasseringer i hver enkelt bydel varierer en god del fra år til år. I 2013 var fordelingen slik:



4.4 planer for å følge opp barn og unge med tiltak fra barnevernet

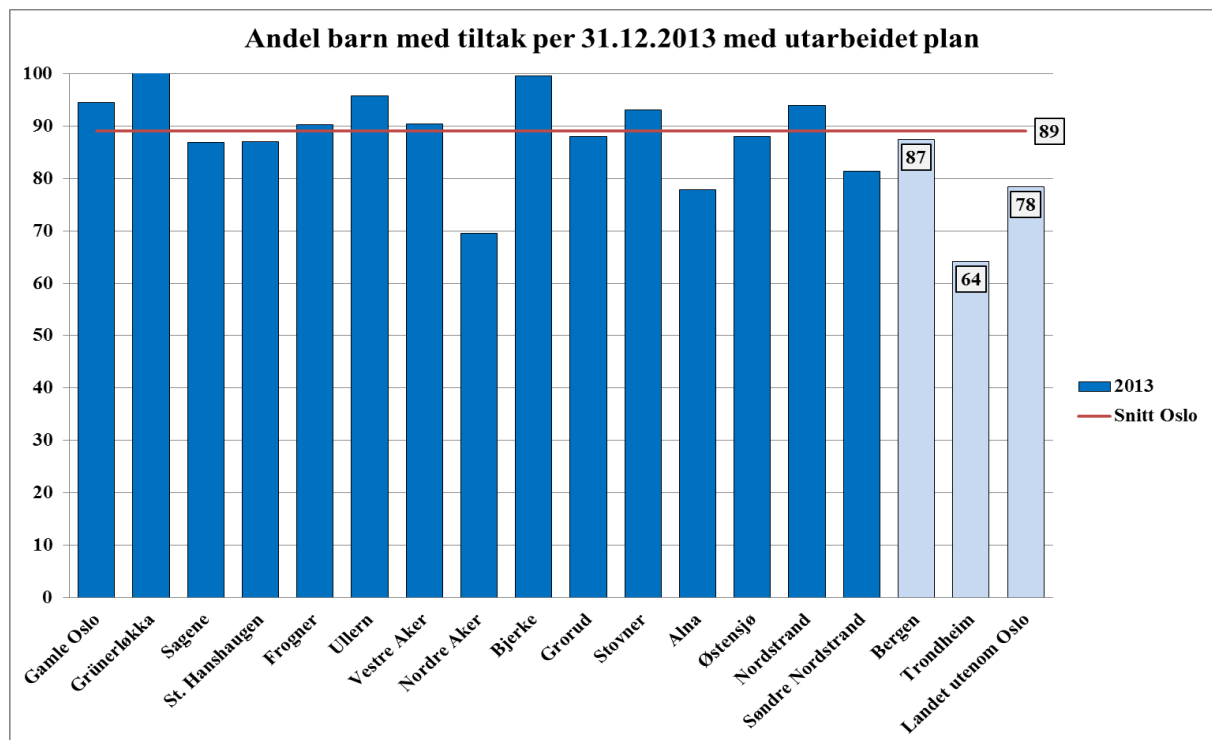
Barneverntjenesten har et løpende oppfølgingsansvar overfor barnet og dets foreldre når det er fattet vedtak om tiltak. Barneverntjenesten skal utarbeide en tiltaks-/omsorgsplan som skal beskrive målsettingen med tiltaket og hvordan barnet og familien skal følges opp.

Tiltaksplan

Alle barn med hjelpetiltak i barnevernet skal ha en tiltaksplan. Tiltaksplanen skal være tidsavgrenset, og det bør fremkomme når og på hvilken måte tiltaket skal evalueres. Barneverntjenesten har plikt til å evaluere hjelpetiltak regelmessig. En regelmessig evaluering vil kunne føre til at feil tiltaksbruk oppdages raskt.

Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester tok i 2010 initiativ til et samarbeidsprosjekt med KS for å utarbeide en metode for å evaluere hjelpetiltak i barnevernet. Prosjektet har utgitt rapporten ”Nå vet vi bedre hva vi gjør”. Prosjektet gikk over 1,5 år og har utviklet og prøvd ut en særskilt metodikk som kan benyttes til regelmessig evaluering av hjelpetiltak. Dette er viktig for å sikre at barn, ungdom og deres familier får adekvat hjelp så tidlig som mulig. Det deltok barneverntjenester fra fem bydeler i Oslo, og barneverntjenester fra Bergen, Trondheim og Asker i prosjektet. Det er i alt omkring 600 tiltaksplaner som er evaluert med prosjektets evalueringsdesign siden 2011. Fire nye bydeler i Oslo har påbegynt opplæring i metodikken.

I SSBs publikasjoner er tiltaksplan og omsorgsplan slått sammen i statistikken. Tallene for 2013 viser at Oslo som kommune ligger bedre an enn Bergen, og svært godt an sammenlignet med Trondheim og hele landet utenom Oslo. Det samme gjelder for flertallet av bydelene.



Ved utgangen av 2013 hadde alle bydelene i Oslo et betydelig bedre resultat enn Trondheim, 13 bydeler hadde bedre resultat enn hele landet utenom Oslo, og 10 bydeler hadde bedre resultat enn det Bergen hadde.

Omsorgsplan

Barneverntjenesten skal utarbeide en omsorgsplan for alle barn den har overtatt omsorgen for. Omsorgsplanen skal utformes i samsvar med fylkesnemndas vedtak. Omsorgsplanen skal beskrive hvor barnet skal vokse opp og hvilken kontakt barnet skal ha med sin familie. Dette er en plan for barnets fremtid.

Omsorgsplanen skal beskrive hva som er barnets særlige behov og hvordan barnevernet skal bidra til at disse skal imøtekommes. Barn og foreldre har mindre innflytelse på omsorgsplanens innhold enn på utformingen av tiltaksplanen. Barn, foreldre og fosterforeldre har mulighet til å kunne gi innspill til innholdet i planen. Omsorgsplanen bortfaller den dagen ungdommen fyller 18 år og erstattes da av en tiltaksplan dersom ungdommen fortsatt ønsker hjelp fra barnevernet.

Ved utgangen av 2013 hadde 97 % av alle barn under omsorg i Oslo en omsorgsplan. I Bergen hadde 99 % og i Trondheim hadde 86 % av barn under omsorg en omsorgsplan. Prosentandelen for landet for øvrig var på 91 %. (Tallene om andel barn med omsorgsplan er hentet fra BLDs rapporteringsbank, som oppsummerer rapporteringene til fylkesmennene)

Individuell plan

Barneverntjenesten har plikt til å utarbeide individuell plan for barn med behov for *langvarige og koordinerte tjenester*. Plikten er avgrenset til tilfeller der barn med behov for langvarige tiltak fra barnevernet også trenger langvarig hjelp fra andre tjenester. Selv om barnet har rett til individuell plan etter flere lovverk skal det kun utarbeides én plan og de involverte tjenester avtaler seg i mellom, hvem som skal ha ansvaret.

4.5 Fosterhjem

Fosterhjem er det mest brukte omsorgstiltaket i barnevernet fordi det er til barnets beste å ha et familieliv med stabile og omsorgsfulle voksne rundt seg.

Fosterhjemmene varierer både i type og funksjon. Felles for alle fosterhjem er at det er et privat hjem som tar imot barn på grunnlag av barneverntjenestens beslutning. Fosterhjem brukes både som hjelpetiltak og som omsorgstiltak. Fosterhjem kan deles inn i kategorier:

- ordinære fosterhjem (med eller uten forsterkning)
- beredskapshjem
- familiehjem knyttet til institusjon

Ordinære fosterhjem er hjem hvor foreldrene vurderes som spesielt egnet til å ta vare på barn som trenger å vokse opp i en annen familie enn sin opprinnelige. Forskjellen mellom et ordinært fosterhjem og et fosterhjem med forsterkning er hvor stor økonomisk godtgjørelse som ytes. Forsterkningen har som regel sammenheng med behov for at en av fosterforeldrene frikjøpes fra arbeid.

Det skilles også mellom nøytrale fosterhjem, hvor barn og fosterforeldre ikke har tilknytning til hverandre før barnet flytter inn, og fosterhjem som består av slektninger eller andre personer som barnet har tilknytning til. Alle ordinære fosterhjem inngår en skriftlig avtale med barneverntjenesten som regulerer godtgjørelse og utgiftsdekning.

Det er nødvendig at barneverntjenestene har tilgang på ulike typer fosterfamilier, slik at det er mulig å dekke barns svært varierende behov. Det er det enkelte barns behov som avgjør hvilken type fosterhjem barnet skal flytte til. Over halvparten av fosterhjemmene i Oslo er forsterket. Mest

vanlig er at fosterhjemmet forsterkes ved at barnevernet i en periode dekker utgifter for tapt arbeidsfortjeneste, slik at én eller begge fosterforeldre kan være hjemme for å ta seg av barnet. Utviklingen går i retning av at økt økonomisk godtgjørelse begrunnes i barnets særskilte behov.

Beredskapshjem er et akutt tilbud i regi av Barne- og familieetaten som benyttes i alvorlige barnevernsaker. Beredskapshjemmene er et midlertidig botilbud til barn som på kort varsel må flytte ut av hjemmet. Hjemmene har særskilt kompetanse på å ivareta barns spesielle behov som følger av at de er blitt akutt plassert. Beredskapshjemmene har avtale med Barne- og familieetaten om å stå til rådighet for å ta imot barn, og får derfor utbetalt godtgjørelse uavhengig om de har barn boende eller ikke. I løpet av 2014 fikk bydelene mulighet til å rekruttere og drifte egne beredskapshjem. Det er stor etterspørsel etter beredskapshjem, og ordningen vil bidra til å styrke det samlede tilbudet.

Familiehjem tilknyttet en barneverninstusjon er fosterhjem som har særskilt kompetanse på å ivareta barn og unge som har behov for oppfølging som går ut over det ordinære. Barneverninstusjonen gir oppfølging, veiledning og avlastning når dette er nødvendig. Familiehjemmene har inngått avtale om å stå til rådighet for å ta imot barn og unge og får derfor utbetalt godtgjørelse i hele avtaleperioden uavhengig av om de har barn boende eller ikke. I tillegg til egne familiehjem, anskaffer Barne- og familieetaten familiehjem ved å inngå rammeavtaler med private leverandører (barneverninstusjoner).

Oppfølging og kontroll med barn i fosterhjem

Barneverntjenesten skal følge opp alle barn i fosterhjem så lenge plasseringen varer. Fosterforeldrene skal ha tilgang til nødvendig råd og veiledning under hele plasseringen, og det er barneverntjenesten som har ansvaret for dette. Når det er behov for det, inngår barneverntjenesten avtale med barne- og ungdomspsykiatrien der fosterhjemmet ligger om veiledning av fosterforeldrene. Mange fosterforeldre får også tilbud om individuell veiledning eller gruppeveiledning. Dette kommer i tillegg til Oslo kommunes egen veiledning til fosterforeldre.

Barneverntjenesten har ansvar for å sikre at fosterforeldrene har nødvendig kompetanse til å dekke barnets behov. Flere bydeler arrangerer hvert år fagdager for fosterforeldre som en del av barneverntjenestens oppfølging. Temaer for fagdagene har vært: Samtale med barn, barn med tilknytningsforstyrrelser, fosterforeldres egne barn m.m. Fosterforeldre kan få dekket medlemskap i Norsk fosterhjemsforening, og mange deltar i kurs og samlinger i regi av fosterhjemsforeningen.

Barneverntjenesten skal besøke fosterhjemmet minimum fire ganger i løpet av året. Besøkene kan reduseres til minimum to ganger i året hvis ungdommen er over femten år, og det er gjort avtale med ungdom og fosterforeldrene om dette. Barneverntjenesten skal også sikre at fosterbarnet får den hjelpen det trenger fra andre instanser i den kommunen fosterhjemmet ligger.

Tilsyn i fosterhjem

Det er bydelen (kommunen) hvor fosterhjemmet ligger som har ansvaret for tilsyn. Det ansvaret Oslo kommune har innebærer tilsynsbesøk for *egne* fosterbarn som bor i fosterhjem i Oslo, og for barn plassert av *andre kommuner* i fosterhjem i Oslo. Barneverntjenesten har plikt til å føre tilsyn. Tilsynet føres frem til barnet fyller 18 år, og det gjelder både for barn som er plassert som et frivillig hjelpetiltak og etter en omsorgsovertakelse. Ansvar for å føre tilsyn gjelder også når fosterfamilien er i slekt. Formålet med tilsynsordningen er å føre kontroll med at barnet får forsvarlig og tilfredsstillende omsorg i fosterhjemmet. Den som utøver tilsynet skal ha en uavhengig rolle, både av barneverntjenesten og fosterforeldrene.

Tilsynspersonen skal besøke barnet i fosterhjemmet minimum fire ganger i året, eventuelt minimum to ganger dersom barnet er over 15 år.

I de siste tre årene har andelen som har bodd i fosterhjem i egen kommune i minst ett år og fått oppfylt lovens minstekrav for antall tilsynsbesøk vært slik:

Tilsynsbesøk - kommunens tilsynsansvar	2011	2012	2013
Oslo	62	61	71
Bergen	76	63	86
Trondheim	75	62	82

Tallene er hentet fra BLDs rapporteringsbank hvor finnes det tall for alle kommunene i Norge. De viser at Oslos evne til å gjennomføre tilsyn av barn plassert i kommunen var på linje med Bergen og Trondheim i 2012 og at snau 2 av 3 fosterbarn fikk det tilsynet loven krever. Alle tre byene forbedret dette resultatet i 2013, men forbedringen av resultatet var minst i Oslo.

Når det gjelder oppfølgingsbesøk – de besøkene bydelene og kommunene selv skal gjennomføre for å følge opp barna og fosterhjemmene for «egne» fosterbarn, var resultatene slik i de tre siste årene for de som hadde vært plassert i fosterhjem i minst ett år – andel hvor kravet til antall oppfølgingsbesøk var oppfylt:

Oppfølgingsbesøk	2011	2012	2013
Oslo	78	86	85
Bergen	78	79	95
Trondheim	70	81	80

De fleste barna som var plassert av barneverntjenestene i Oslo, og som hadde bodd i fosterhjem i minst ett år, fikk det antallet oppfølgingsbesøk de skulle i 2013. Bergen hadde et bedre resultat og Trondheim hadde et svakere resultat enn i Oslo i 2013.

Flytting

Når barn og unge flytter i fosterhjem eller institusjon er det alltid et mål at de skal få et trygt hjem. Det betyr blant annet at det skal være så stabilt som mulig. Flytting – og særlig utilsiktet flytting – er ofte en belastning for barnet. I juni 2014 kom forskningsrapporten «Flyttinger i barnevernet – risikofaktorer, erfaringer og forklaringer». Den har blant annet undersøkt hvilken aldersgruppe som er mest utsatt for flytting, og hvilke faktorer som er med på å gi barn og unge mer stabile hjem. Per i dag publiserer SSB ikke flyttestatistikk på kommunenivå, bare som landsgjennomsnitt.

Flesteparten av barna som flytter er tenåringer, og særlig de som er 16-17 år gamle. Unge i institusjoner flytter mest, men nesten 23 prosent av de som bor i fosterhjem opplever også flytting før de fyller 18 år. All flytting er ikke negativ. Noen ganger kan det være et ønske fra barn og unge selv. Forskningen gir ikke noen entydige svar på hva som skal til for å hindre flytting, men peker på noen viktige faktorer:

- Tilgang på et tilstrekkelig antall fosterhjem og differensierte institusjonsplasser
- God oppfølging av barn/unge og av fosterforeldre
- Barnevernet bør komme så tidlig inn som mulig

Rekruttering av fosterhjem

Barne- og familieetaten har hovedansvaret for å fremskaffe fosterhjem i Oslo. Etaten godkjenner fosterhjemmene og er ansvarlig for å gi nødvendig opplæring og veiledning.

Fosterforeldre er ordinære familier som frivillig påtar seg å hjelpe barn i en vanskelig situasjon. Det er en utfordring å skaffe et tilstrekkelig antall fosterhjem. Dette er en utfordring som Oslo kommune deler med resten av landet. Det er spesielt vanskelig å finne familier til barn med stort hjelpebehov og til aldersgruppen over 12-13 år. Det er også vanskelig å finne familier som kan ta imot store søskenflokker.

Barne- og familieetaten driver et aktivt rekrutteringsarbeid blant annet gjennom kampanjer og egne nettsider i samarbeid med Bufdir. I 2014 ble fem goodwill-ambassadører sertifisert for å formidle informasjon til aktuelle miljøer. Det er en målsetting å rekruttere flere fosterforeldre med minoritetsbakgrunn og etaten har øremerket to stillinger til dette. Etaten har etablert kontakt med ulike religiøse, sekulære og ideelle organisasjoner for å informere om behovet for fosterhjem. Den enkelte barneverntjeneste vurderer alltid om det er noen i barnets slekt eller nettverk som kan være fosterhjem. På denne måten rekrutterer bydelene et betydelig antall fosterhjem. Hvis det ikke finnes aktuelle fosterhjem i barnets nettverk, bestiller barneverntjenesten fosterhjem fra Barne- og familieetaten.

Oslo kommunes veiledningstjeneste for fosterhjem

Barneverntjenesten har som tidligere beskrevet plikt til å følge opp barn som er plassert i fosterhjem. Det innebærer blant annet å veilede fosterforeldrene i utøvelsen av sitt omsorgsansvar. Noen barn har særlige utfordringer som krever tettere oppfølging og veiledning av fosterforeldrene.

For å styrke fosterforeldrene, og sikre en stabil omsorgssituasjon for barnet, har Oslo kommune etablert en egen veiledningstjeneste som bydelene kan benytte når det foreligger behov ut over barneverntjenestens egen oppfølging. Veiledningstjenesten er lagt til Fosterhjemtjenesten i Barne- og familieetaten. De ansatte har spisskompetanse og veiledererfaring på fosterhjemsområdet, og tilbyr både individuell- og gruppeveiledning. Veiledningen kan gis både i hjemmet og i etatens lokaler, og på dag- eller kveldstid.

4.6 Oppfølging av foreldre etter omsorgsovertakelse

Når et barn plasseres utenfor hjemmet mot foreldrenes ønske, kan dette oppleves som en umyndiggjøring og nedvurdering av en selv som foreldre og menneske. Også når flyttingen skjer etter foreldrenes ønske, kan savn og fortvilelse være like sterkt som hos foreldre som har opplevd å bli fratatt barnet mot sitt ønske. Mange foreldre opplever følelse av skam overfor barna, familie, naboer, venner og arbeidskolleger. Mange føler seg ensomme og sosialt isolerte, og mangler noen å snakke med.

Barneverntjenestens ansvar

Barneverntjenesten har et generelt oppfølgingsansvar både for barnet og foreldrene når barnet eller ungdommen er plassert utenfor hjemmet. Barneverntjenesten skal følge opp utviklingen til de barna det er truffet vedtak om omsorgsovertakelse for, og deres foreldre. Barneverntjenesten skal kort tid etter en omsorgsovertakelse kontakte foreldrene og gi tilbud om veiledning og oppfølging. Dersom foreldrene ønsker det, kan barneverntjenesten formidle kontakt til andre hjelpeinstanser, for eksempel familievernet. Oppfølgingen skal ha tiltaksplanen eller omsorgsplanen som utgangspunkt, og den skal utformes ut fra foreldrenes ønsker og behov. Oppfølging av foreldre skal ta utgangspunkt i hva som er til barnets beste.

Ulike tiltak før plasseringen kan bidra til god oppfølging av foreldrene etter at barnet har flyttet ut av hjemmet. Måten foreldrene blir møtt på av barneverntjenesten har betydning for kvaliteten i oppfølgingen. I saker hvor barnet flyttes ut av hjemmet mot foreldrenes vilje, kan foreldrene ha behov for å ha en støtteperson både før, under og etter omsorgsovertakelsen. Barneverntjenesten kan oppnevne en støtteperson som foreldrene selv foreslår.

De fleste foreldre trenger hjelp og veiledning om hvordan de skal forholde seg til barnet etter omsorgsovertakelsen. Psykiske problemer kan være en del av årsaken til omsorgsovertakelsen, og selve plasseringen kan utløse en akutt krise som krever tiltak. Det kan være aktuelt å henvise foreldrene til for eksempel distriktpsikiatriske team (DPS) eller fastlegen. Mange foreldre vil også trenge hjelp til å forberede barnet på at det skal flytte tilbake til hjemmet etter en plassering. Uttalelser fra barn og unge som er under barnevernets omsorg viser at de er opptatt av hvordan det går med foreldrene etter at de selv har flyttet ut av hjemmet. De er opptatt av at foreldrene har noen å snakke med og av at noen tar vare på dem.

4.7 Ettervern - overgangen fra barn til voksen

Når ungdom nærmer seg voksen alder og skal flytte for seg selv, gleder de fleste seg til friheten og til at de skal bestemme over seg selv. For ungdommer som har vokst opp andre steder enn hos foreldrene kan imidlertid overgangen til voksenlivet være mer utfordrende. Ungdom i barnevernet er ofte spesielt sårbare, og mange vil trenge hjelp og støtte for å lette overgangen til voksentilværelsen. Ungdom som har tiltak fra barnevernet kommer oftere fra familier med svakere økonomi, dårligere helse og mindre formell utdanning enn andre ungdommer. Når oppfølgingen fra barnevernet fortsetter inn i overgangen til voksenlivet, klarer de seg bedre enn dem som avslutter kontakten med barneverntjenesten når de fyller 18 år.

Tiltak som er iverksatt før ungdommen har fylt 18 år kan opprettholdes eller erstattes av andre tiltak frem til ungdommen har fylt 23 år. Tiltak kan bare opprettholdes når ungdommen samtykker. Tiltak for ungdom med alvorlige atferdsvansker kan imidlertid opprettholdes også med tvang utover fylte 18 år, men kun innenfor de tidsavgrensninger som vedtas av Fylkesnemnda.

Dersom ungdommen selv ikke ønsker tiltak fra barneverntjenesten etter fylte 18 år, skal det gjøres oppmerksom på at hun eller han kan ombestemme seg. I de tilfeller der en ungdom ikke vil opprettholde tiltak bør barneverntjenesten søke å inngå en avtale om at de skal opprettholde kontakten. Uansett bør ungdom kontaktes innen ett år etter at alle tiltak er avsluttet, for å høre om de likevel ønsker hjelp. Det er den kommunen som hadde ungdommen i tiltak sist som har ansvaret for denne oppfølgingen, også om ungdommen har flyttet til en annen kommune.

Byrådsavdelingen besøkte i mars 2013 alle bydelenes barneverntjenester og fikk presentert deres system for internkontroll. Ett av temaene på møtene var hvordan barneverntjenestene følger opp ungdom som takker nei til ettervern når de fyller 18 år. Gjennomgangen viste at nesten ingen ungdommer takker nei til ettervern, og at barnevernssaken sjelden avsluttes på attenårsdagen. De fleste ungdommer fortsetter med barneverntiltak til de har fullført videregående skole, annen utdanning eller har begynt å jobbe.

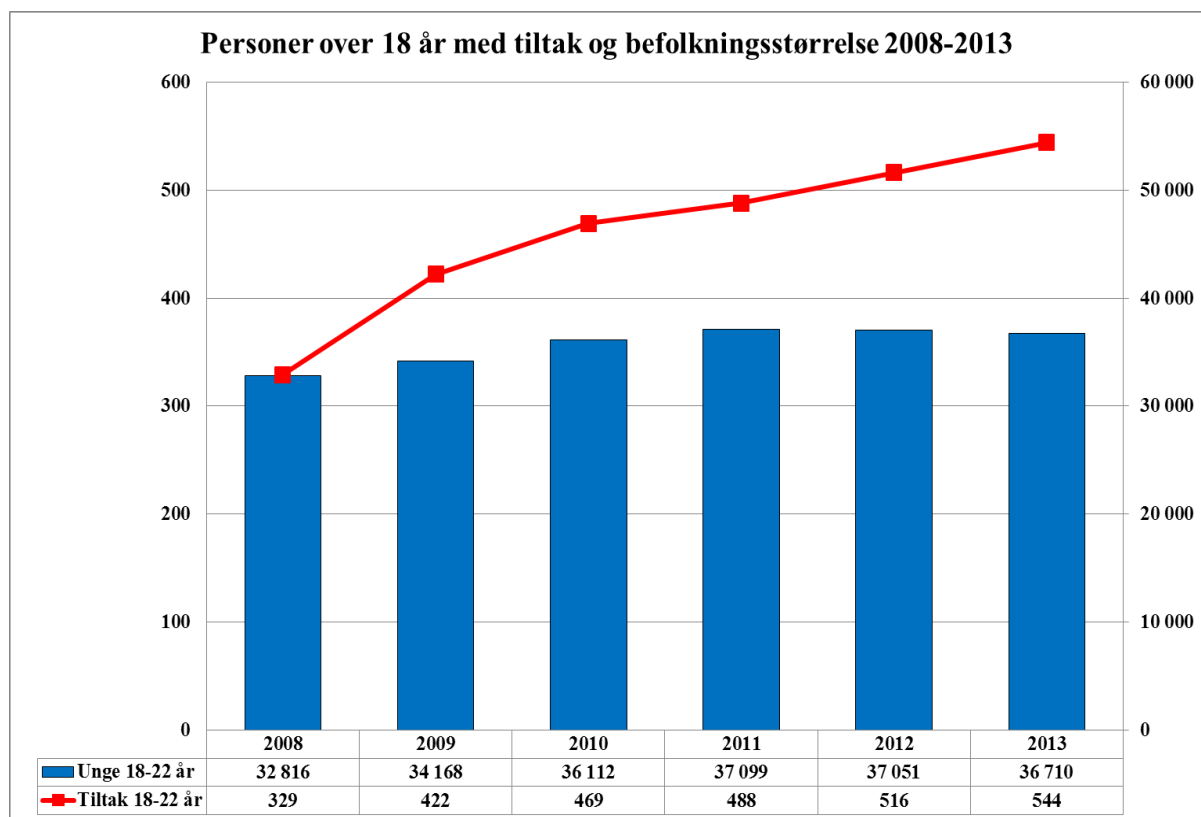
Ungdom som har fått hjelp fra barnevernet mens de har bodd hjemme skal også på et tidspunkt over i en selvstendig voksentilværelse. Noen av disse har behov for hjelp i en overgangsperiode. De kan også fortsette med tiltak fra barnevernet på samme måte som ungdom som har bodd i fosterhjem eller på institusjon.

Ettervern omfatter en rekke forskjellige tiltak. Det mest vanlige er at ungdommen får hjelp til å fullføre skolegang, skaffe seg bolig og bli i stand til å klare en selvstendig bosituasjon, og til å komme i arbeid. Noen ungdommer trenger hjelp til å lære grunnleggende ting som å styre økonomi og å holde orden på et hjem. Andre ungdommer har behov for bistand til å etablere et sosialt nettverk.

Etterverntilbudet varierer ut fra den enkeltes behov, men uavhengig av hvilke utfordringer ungdommen har er det vesentlig at:

- det planlegges tidlig, slik at tanken på overgang til voksentilværelsen får tid til å modnes.
- tilbudet bidrar til å styrke ungdommens personlige utvikling og evne til å ta ansvar for eget liv. Tiltaket må bidra til å gjøre livssituasjonen mest mulig forutsigbar og stabil og til å gi ungdommen et sosialt nettverk som kan fungere støttende.
- ungdommen er med å påvirke sin egen livssituasjon og får mulighet til å trene på praktiske, sosiale og relasjonelle ferdigheter, som kreves for å leve et selvstendig liv.
- tilbudet er differensiert.

Ved utgangen av 2013 var det 544 personer over 18 år som hadde tiltak fra barnevernet i Oslo. Fra 2008 til 2013 økte antallet med over 65 % samtidig som antallet personer i befolkningsgruppen økte med i underkant av 10 %. Dette bekrefter de tilbakemeldingene byrådsavdelingen fikk fra bydelene på internkontrollrunden våren 2013, nemlig at det er svært sjelden at bydelen avslutter en barnevernsak når ungdommen fyller 18 år.



Det er utarbeidet et fellesskriv der hensikten er å styrke og samordne ettervernstiltakene for ungdom og bidra til å skape mest mulig lik praksis i arbeidet med ettervern i bydelene. (2/2010 og

3/2012). I fellesskrivet understrekes særlig viktigheten av tett samarbeid mellom barneverntjenesten, skole og NAV.

4.8 Kostnader

I 2013 brukte bydelene i alt 1,44 mrd. kroner netto til barnevern. Det er 33 % mer enn i 2008. Den statlige satsingen på kommunalt barnevern ga i 2013 bydelene i overkant av 58 mill. til stillinger. Disse midlene inngår i økningen i samlede utgifter fra 2008 til 2013, og har vært et viktig bidrag til at veksten i utgiftene til tiltak har vært moderat.

Netto utgifter	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Endr. 08-13	Endr. 08-13
Samlede utgifter til barnevern	1 080 478	1 168 496	1 237 618	1 266 427	1 317 090	1 441 381	360 903	33 %
Herav utgifter tiltak	837 565	902 902	955 312	936 222	944 084	1 018 411	180 846	22 %

Endringen fra 2008 til 2013 må ses i lys av at barnebefolkningen øker og at andel av barn med tiltak også har økt.

Netto utgifter	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Endr. 08-13	Endr. 08-13
Samlede utgifter per barn 0-17 år	9 435	9 955	10 365	10 416	10 679	11 528	2 094	22 %
Utgifter til tiltak per barn med tiltak	169 137	171 785	170 227	166 795	172 909	174 595	5 458	3 %

Det har vært en beskeden realvekst i netto driftsutgifter til barnevern per barn i aldersgruppen 0-17 år. De utgiftene til barnevern som dreier seg om tiltak fordelt på alle barn som hadde tiltak har derimot vist en realnedgang fra 2008 til 2013 – 3 % vekst på 5 år. Over 80 % av utgiftene til tiltak i Oslo er til tiltak hvor barna er i plasseringstiltak, dvs. fosterhjem og institusjoner.

Siden Oslo har en annerledes finansieringsordning for plasseringstiltak enn resten av landet, er ikke utgiftene til barnevern sammenlignbare med resten av landet. Ved årsavslutningen gjøres det derfor en ompostering i bydelene slik at SSB i sine KOSTRA-tall kan presentere tall som er gode nok for å sammenligne utgiftsnivået i Oslo med resten av landet.

Utviklingen i samlede netto driftsutgifter til barnevern for årene 2008 til 2013 i Oslo (med tall hvor det er korrigert for finansieringsordningen), Bergen, Trondheim og hele landet unntatt Oslo var slik:

Samlede utgifter til barnevern	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Endr. 08-13	Endr. 08-13
Oslo	707 527	793 715	858 496	898 487	897 224	1 019 743	312 216	44 %
Bergen	343 814	389 090	404 163	413 586	440 251	459 957	116 143	34 %
Trondheim	245 472	252 354	273 972	266 267	306 902	291 919	46 447	19 %
Landet unntatt Oslo	4 829 295	5 334 477	5 808 880	6 170 708	6 801 728	7 191 576	2 362 281	49 %

Fra 2008 til 2013 økte altså samlede netto driftsutgifter til barnevern i Oslo betydelig mer enn i Bergen og Trondheim, men litt mindre enn i hele landet unntatt Oslo. En del av forklaringen på den sterke økningen i Oslo er at kvaliteten på SSBs tall er mer presis i 2013 enn i 2008 for Oslo sin del.

En annen forklaring er at antall barn i aldersgruppa 0-17 år øker kraftigere i Oslo enn i resten av landet. Når netto driftsutgifter til barnevern fordeles på antall barn i aldersgruppa 0-17 år, blir bildet endret:

Samlede utgifter per barn 0-17 år	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Endr. 08-13	Endr. 08-13
Oslo	6 164	6 746	7 163	7 360	7 235	8 130	1 966	32 %
Bergen	6 145	6 885	7 122	7 264	7 729	8 062	1 916	31 %
Trondheim	6 629	6 750	7 289	7 074	8 110	7 683	1 053	16 %
Landet unntatt Oslo	4 884	5 380	5 841	6 195	6 809	7 194	2 309	47 %

Oslo har likevel hatt en betydelig vekst i perioden, men er på nivå med Bergen. Utgiftene til barnevern per barn i målgruppen i Bergen og Oslo var tilnærmet lik i 2013. Veksten i Trondheim var vesentlig lavere, mens hele landet unntatt Oslo hadde en sterkere vekst enn oss. Utgiftene til barnevern per barn i målgruppen lå noe lavere i Trondheim og landet unntatt Oslo enn de gjorde i Oslo og Bergen i 2013.

Kommunenes samlede utgifter til tiltak i barnevernet hadde en ulik utvikling i de tre kommunene fra 2008 til 2013:

Samlede utgifter til tiltak	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Endr. 08-13	Endr. 08-13
Oslo	459 640	530 493	562 528	566 789	560 453	608 268	148 628	32 %
Bergen	221 488	256 473	276 046	282 961	293 434	313 937	92 449	42 %
Trondheim	165 698	160 644	161 696	183 147	203 896	197 455	31 757	19 %
Landet unntatt Oslo	3 186 465	3 490 222	3 831 112	4 123 439	4 426 212	4 858 873	1 672 408	52 %

Oslos vekst var på 32 % og dermed lavere enn både Bergen og landet unntatt Oslo. Veksten i Trondheim var derimot vesentlig mindre.

Når samlede utgifter til tiltak fordeles på alle som hadde tiltak fra barnevernet i løpet av året, blir kostnadene i Oslo sammenlignet med de andre slik:

Utgifter til tiltak per barn med tiltak	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Endr. 08-13	Endr. 08-13
Oslo	92 819	100 931	100 237	100 978	102 647	104 280	11 461	12 %
Bergen	92 057	102 836	106 090	108 581	112 903	116 316	24 260	26 %
Trondheim	135 043	128 310	131 034	143 870	144 710	147 685	12 642	9 %
Landet unntatt Oslo	79 976	83 394	85 396	87 443	91 417	101 389	21 414	27 %

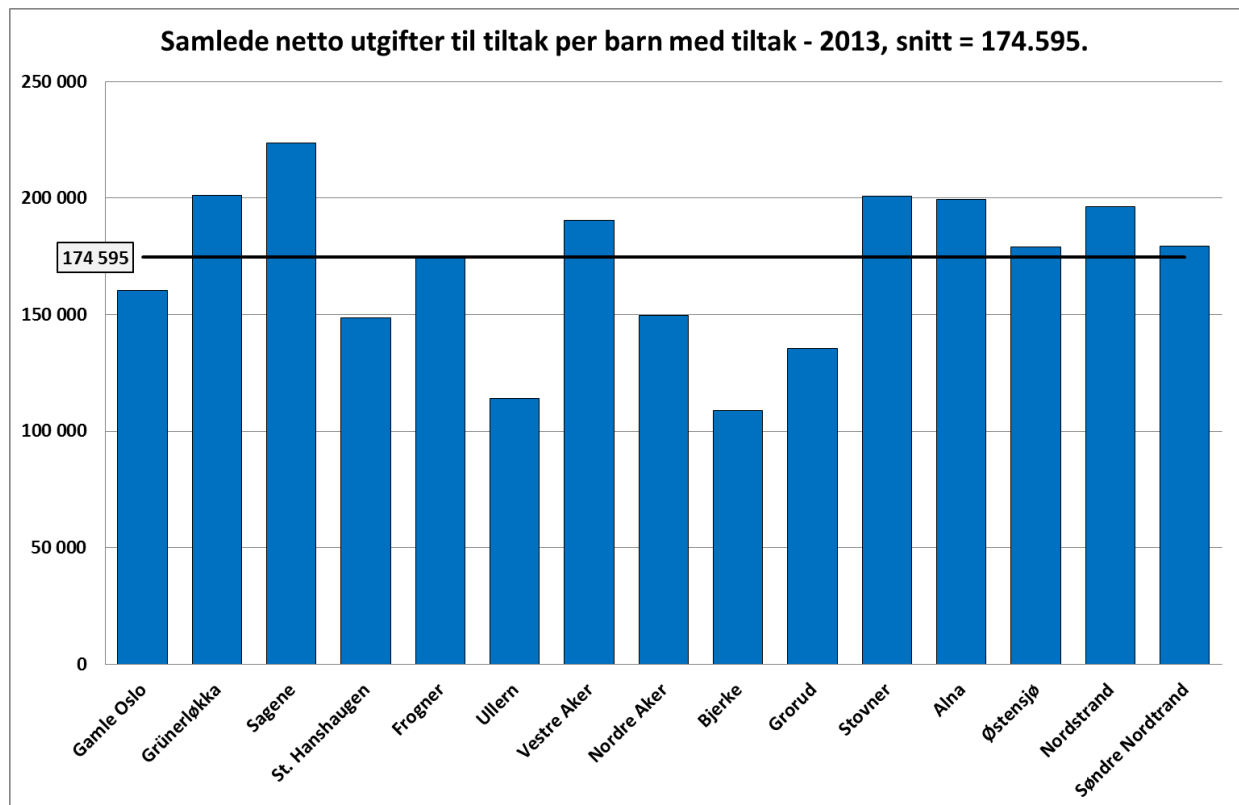
Oslos vekst på 12 % over 5 år er under pris- og lønnsveksten. Det samme gjelder for utviklingen i Trondheim. Veksten i Bergen er på nivå med landet unntatt Oslo og sterkere enn i Oslo og Trondheim. Kostnaden til tiltak per barn med tiltak i Oslo er litt høyere enn i landet unntatt Oslo, og noe lavere enn i Bergen. Trondheims utgifter til tiltak per barn med tiltak er betydelig høyere. Dette skyldes at Trondheim har en annen sammensetning av tiltak. Der er andelen med plasseringstiltak, som er vesentlig dyrere enn andre tiltak, høyere i Oslo, Bergen og landet unntatt Oslo.

At Oslo har en sterkere vekst i utgiftene til barnevern enn de andre to byene skyldes i stor grad at barnebefolkningen vokser raskere i Oslo. Det var 9,3 % flere barn i aldersgruppa 0-17 år i Oslo i 2013 enn det var i 2008. Veksten i Bergen og Trondheim i samme periode var på hhv. 2,0 og 2,6 %. Når utgiftene fordeles på antall barn i barnebefolkningen, er samlede utgifter i Oslo på nivå med Bergen. Når utgiftene til tiltak fordeles på antall barn med tiltak, ligger kostnadene i Oslo under både Bergen og Trondheim.

Det er tidligere i kapitlet beskrevet store ulikheter i bydelene i behovet for barneverntjenester. Antall barn med tiltak per barn i aldersgruppa 0-17 år varierer mye mellom bydelene. Det er i all hovedsak mindre behov for tiltak fra barneverntjenesten i bydeler med liten opphoping av levekårsulemper, og størst behov for barneverntiltak der hvor opphoping av levekårsulemper er størst.

Det er selvsagt slik at en lav andel barn med tiltak i barnevernet gir lave utgifter til barnevern per barn i aldersgruppa 0-17 år. En høy andel barn med barneverntiltak gir høye utgifter til barnevern per barn i målgruppen.

Når det gjelder utgifter til tiltak per barn med tiltak, er bildet mer sammensatt og forskjellene mellom bydelene blir mindre.



De fleste bydelene avviker fra gjennomsnittet på kr 174 595 med inntil 15 %. Sagene ligger, som forventet, godt over gjennomsnittet, og Ullern ligger godt under. Vestre Aker og Nordstrand ligger over gjennomsnittet, mens Bjerke og Grorud ligger betydelig under. Både Frogner og Søndre Nordstrand ligger nær gjennomsnittet.

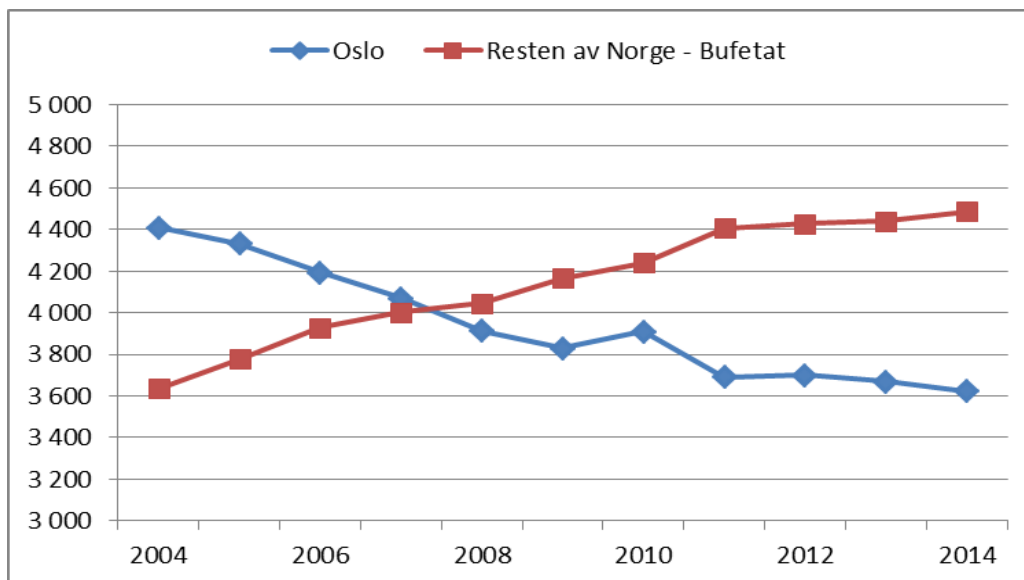
Hoveddelen av utgiftene til tiltak går til plasseringstiltak. For bydeler med relativt få barn med tiltak vil en mindre endring antall barn med plasseringstiltak, og spesielt de som bor i institusjon, kunne gi betydelige utslag. Dette er grunnen til at samlede utgifter til tiltak per barn med tiltak kan variere mye fra år til år for enkelte bydeler.

Da det fylkeskommunale barnevernet i 2004 ble statliggjort, beholdt Oslo kommune dette ansvaret lokalt. Siden Oslo har ansvaret for hele tiltakskjeden har Oslo derfor vesentlig høyere utgifter til barnevern enn andre kommuner. Oslo kommune mottar en særskilt bevilgning som er ment å skulle dekke disse merkostnadene gjennom rammetilskuddet.

Siden 2004 har denne bevilgningen til Oslo i all hovedsak kun blitt prisjustert, mens bevilgningen til Bufetat har vokst kraftig. Dette har skjedd på tross av at store deler av veksten i barnebefolkningen i Norge i denne perioden har kommet i Oslo. Tilskuddet per barn i Oslo har derfor blitt betydelig redusert de siste ti årene. Oslo kommune har altså betydelig mindre penger per barn til å finansiere andrelinjebarnevernet enn Oslo hadde i 2004, og mindre enn resten av landet. Mens det for det øvrige rammetilskuddet beregnes demografikostnader og kompenseres for kostnadsvekst som følge av demografisk utvikling, er det ingen slik demografiberegning for tilskuddet til barnevern i Oslo. Oslo må derfor i realiteten tilby barnevernstjenester til flere barn innenfor samme ramme.

Tilskuddet til Oslo per barn i 2004 utgjorde 4 408 kroner målt i 2014-priser, mens tilskuddet per barn i 2014 var 3 623 kroner i 2014-priser. Oslo får altså reelt 785 kroner mindre per barn i 2014 enn i 2004. Dersom Oslo kommune skal få like mye pr barn i 2014 som i 2004, trengs en økning i tilskuddet på over 100 mill. Dersom Oslo i samme periode skulle ha fått like stor vekst som landet for øvrig måtte det årlige tilskuddet til Oslo økt med ytterligere 100 mill.

Korrigert for prisstigningen (kommunal deflator) kan bevilgningen*) pr barn i faste 2014-kroner fremstilles slik:



*)Tallgrunnlaget for figuren er brutto bevilgning til Bufetat (regnskap og siste kjente budsjett) og barnevernets andel av hovedstadstilskuddet og senere bevilgning over Tabell C-fk. Det er korrigert for kjente oppgaveendringer i perioden.

Oslo har flere ganger tatt opp denne problemstillingen med staten, men har så langt ikke fått gjennomslag for at tilskuddet bør justeres med barnetallsveksten.

Stortinget bevilget i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2015 10 mill. kroner ekstra til barnevernet i Oslo, et lite skritt i riktig retning.

5. Barnevernets samarbeid med andre tjenester

Barneverntjenesten har plikt til å samarbeide med andre instanser. Det enkelte barns behov skal være grunnlaget for samarbeidet. Et velfungerende samarbeid innebærer en tydelig ansvars- og oppgavefordeling og gode rutiner. Det er også sentralt at partene har en gjensidig forståelse for at årsakene til sosiale og psykologiske problemer ofte overlapper hverandre.

Tiltak til barn og unge må ses i sammenheng. Når det handler om komplekse og alvorlige situasjoner for barnet kreves det samtidig innsats fra flere hjelpeinstanser. Det er i overgangen fra en hjelpetjeneste til en annen det er størst fare for svikt og at barnet ikke får den hjelpen det trenger.

Barneverntjenesten har utstrakt samarbeid med andre tjenester i enkeltsaker. For barn som får hjelp mens de bor hjemme dreier det seg i hovedsak om samarbeid med andre tjenester i kommunen. For barn som bor i fosterhjem eller på institusjon vil samarbeidet ofte rette seg mot andre kommuner i og med at de fleste fosterhjem og institusjoner ligger utenfor Oslo.

Oppveksttjenestene har ansvar for et helhetlig tjenestetilbud til utsatte barn og unge. Samtidig må den enkelte tjeneste identifisere problemer og gi nødvendig hjelp innenfor sitt ansvarsområde. For å bidra til en koordinert og styrket innsats overfor utsatte barn og unge utarbeider bydelene *samordnende handlingsplaner*. Denne samordningen av planer skal sikre nødvendig hjelp til utsatte barn og unge. Oppmerksomheten skal særskilt rettes mot barn og unge som utsettes for vold i nære relasjoner, lever med rusmisbrukende og/eller psykisk syke foreldre, eller står i fare for å bli kjønnslemlestet eller å bli tvangsgiftet.

Høsten 2014 ble det gjennomført en undersøkelse blant bydelene, med spørsmål om hvilke typer tiltak de har for unge som har store problemer med kriminalitet, rus/psykisk helse. Svarene viste at bydelene i stor grad har etablert egne lokale tiltak. Eksempler på tiltak er: Familieveiledere, miljøterapeuter, utekontakter, multisystemisk ungdomsteam, familiehus samt tverrfaglig samarbeid i bydelen. Flere bydeler svarte at de har et tett og godt samarbeid med politiet.

Byrådet har i januar 2015 avgitt en handlingsplan for psykisk helsearbeid. Planen legger sterk vekt på barn og unges psykiske helse. Det er viktig at barnevernet og det psykiske helsearbeidet er koordinert og jobber sammen for de barn og unge som trenger det. Et sentralt tema er å hindre at barn og unge utvikler psykiske problemer, og å bidra til normalisering av psykiske helseutfordringer og livskriser.

5.1 Barnevernet og taushetsplikten

Ansatte i tjenester til barn, unge og familier blir ofte kjent med personlige og sensitive opplysninger. Siden mottakere av tjenester kan være i en sårbar situasjon er det nødvendig å være varsom med å viderefremme opplysninger til andre. I lovgivningen er det derfor regler om taushetsplikt. Det er spesielle taushetspliktregler etter forvaltningsloven, helsepersonelloven og den enkelte tjenestelovgivning. De ulike tjenestene har forskjellig taushetsplikt, noe som påvirker i hvilken grad de i samarbeidet kan dele informasjon om tjenestemottakere.

Den opplysningen gjelder, kan alltid samtykke i at den bringes videre. Et samtykke kan gi et godt grunnlag for samarbeid. Den det gjelder kan se seg tjent med at informasjon gis, og vedkommende har innflytelse over sin egen sak.

Barneverntjenesten har en rolle som på noen områder skiller seg fra de andre tjenestene. De andre tjenestene har meldeplikt til barneverntjenesten og barneverntjenesten kan, når det foreligger grunn til det, kreve opplysninger fra andre. Den strenge taushetsplikten i barnevernet blir til en viss grad oppmyket av opplysningsretten. Barneverntjenesten har rett til å gi opplysninger om barnet og familien til andre i den grad det er nødvendig for å innhente opplysninger i en sak de arbeider med. Slik utveksling av opplysninger kan generelt fremme samarbeidet, og kan være avgjørende for å finne en god løsning for barnet og familien.

5.2 Samarbeidsavtaler mv

Barnevernets viktigste oppgave er å avdekke omsorgssvikt og sette i verk relevante tiltak. For å lykkes best mulig er det viktig at barneverntjenesten får kjennskap til særlig utsatte barn og unge så tidlig som mulig. Offentlige og private instanser som møter barn og unge må bidra til å identifisere hvem som kan trenge hjelp og melde fra til barneverntjenesten. Det er en avgjørende forutsetning at barneverntjenesten får vite om barnet og den aktuelle familien.

Byrådet er opptatt av at ulike tjenester som har med barn og unge å gjøre, samarbeider på en så strukturert og effektiv måte som mulig. Derfor er det utviklet samarbeidsavtaler.

Oslostandard for samarbeid mellom barnehagene og barneverntjenesten.

I Oslo går over 85 % av alle barn i alderen 1-5 år i barnehage. Andelen barn som går i barnehage øker med alderen, og det er få 5-åringer som ikke går i barnehage. Barnehagen har en spesielt god mulighet til å forebygge og til å oppdage behov, slik at det kan bli satt i verk tiltak for barn som trenger det.

Byrådsavdelingene for helse og sosiale tjenester og for kunnskap og utdanning har i fellesskap utarbeidet en standard for samarbeidet mellom barneverntjenesten og barnehagen som skal tydeliggjøre ansvarsområder, og ivareta likeverdighet mellom partene. Det er gitt føringer for gjennomføring av samarbeidsmøter, rutiner for melding til barneverntjenesten og rutiner for tilbakemelding til melder. Når barneverntjenesten har fattet vedtak om barnehageplass som hjelpetiltak, skal det etableres et forpliktende samarbeid som ivaretar både foreldrene, barnehagen og barneverntjenesten. Standarden for samarbeid er ment å være et hjelpemiddel for ansatte i barnehagene i Oslo, både de kommunale og private.

Avtale om samarbeid mellom Oslo krisesenter og barneverntjenesten.

De fleste som oppsøker Oslo krisesenter er unge kvinner, og mange av dem har levd i flere år med vold eller trusler om vold. De fleste kvinnene har mindreårige barn, og mer enn halvparten av barna er under skolealder. I de senere årene har også kvinner med annen problematikk oppsøkt krisesenteret. Det er kvinner som står i fare for å bli tvangsgiftet, kvinner som er kommet til landet etter arrangerte ekteskap, og kvinner og barn som er utsatt for menneskehandel. Krisesenteret gir også tilbud til kvinner og barn som står i fare for å bli tvangssendt tilbake til opprinnelseslandet av ektemannen eller familien.

Krisesenteret har en rekke kommunale og private samarbeidspartnere. Barnevernet er sammen med NAV-kommune de viktigste samarbeidspartnere. Byrådet er opptatt av at barn som utsettes for eller er vitne til vold får nødvendig hjelp. Det er derfor utarbeidet en samarbeidsavtale mellom Oslo krisesenter og barneverntjenesten i Oslo. Avtalen tydeliggjør ansvarsdelingen mellom Oslo krisesenter og barneverntjenesten, og gir konkrete retningslinjer for samarbeid i enkeltsaker.

5.3 Samarbeid mellom skole og barnevern

Etter familien er skolen den viktigste arenaen for barn og unges utvikling. Det er på skolen barn og unge tilbringer mest tid gjennom oppveksten. En del barn og unge har det vanskelig på skolen, og andelen som ikke fullfører skolegangen er vesentlig høyere blant de som har kontakt med barnevernet enn de som ikke har det. NOVAs forskningsrapport «Barnevern i Norge 1990 – 2010» dokumenterte at førti prosent av de som hadde hatt barneverntiltak fullførte videregående skole. Mens dobbelt så mange (80 prosent) av befolkningen ellers i samme aldersgruppe hadde fullført.

Utdanning er den enkeltfaktoren som har mest å si for levekår og helse senere i livet og også den aller mest beskyttende faktoren for utsatte barns langsiktige, positive utvikling (Vinnerljung 2013). Det vil si at manglende skolegang er en viktig risikofaktor for senere utfordringer med tilpasning til voksenlivet. Ny forskning viser at situasjonen ikke behøver å være slik som den er i dag. Systematiske innsatser for å forbedre denne gruppens skoleprestasjoner har god virkning. Vi ser at både individuelle læringstiltak og det å legge til rette for et konstruktivt tverrfaglig og tverretatlig samarbeid rundt elevene har positiv virkning.

Et forskningsprosjekt som har fulgt 1500 elever i Oslo fra ungdomsskolen og over i videregående utdanning, gir oss økt innsikt i hvorfor så mange barnevernsbarn ender opp med lav utdanning. Forsker Marianne Dæhlen ved forskningsinstituttet NOVA har sett på skoletrivsel og

utdanningsvalg blant de om lag fem prosent av Oslo-barna som har vært i kontakt med barnevernet. Hun har sammenliknet disse med Oslo-barn som ikke har vært i kontakt med barnevernet. Undersøkelsen viser at i 10. klasse på ungdomsskolen er det lite som skiller barnevernsbarnas utdanningsambisjoner fra andre ungdommers. Nesten like mange kan tenke seg å ta høyere utdanning. Likevel velger flere av barnevernsbarna yrkesfag.

For å bedre utdannings situasjonen til barn i barnevernet er det helt nødvendig at barnevernet og skolen har høye forventninger til barn i barnevernet og utvikler et godt samarbeid. Oslo kommune har utarbeidet en standard for samarbeidet mellom skolen og barneverntjenesten. Hensikten er å sikre at elever med behov for tiltak fra barneverntjenesten, får samordnet oppfølging som styrker elevens utvikling.

Oslostandarden for samarbeid angir en minstandard for hvilke forpliktelser som ligger i henholdsvis skole og barneverntjeneste for å følge opp barn og foreldre med behov for hjelp og støtte. Oslostandarden beskriver sentrale rammer for samarbeid mellom skole og barnevern, hvordan gjennomføring av forpliktende samarbeidsmøter skal skje, hvordan en bekymring skal behandles av skolen og hvordan barnevernet behandler en melding om bekymring for en elev. Oslostandarden skal brukes av alle barneverntjenester og offentlige skoler i Oslo kommune.

Utdanningsetaten avsluttet i 2010 prosjektet ”Psykisk helse i Osloskolen”. Etaten ønsket å forbedre læringsmiljøet og gi bedre tilpasset opplæring for elever med psykiske vansker og lidelser. Prosjektet har bidratt til økt kunnskap om psykisk helse og styrket samarbeidet med andre hjelpetjenester, blant annet barnevernet. Økt kunnskap om psykisk helse og et styrket tverrfaglig samarbeid er et viktig bidrag til at barn og unge gis nødvendig hjelp så tidlig som mulig.

5.4 Barnevernet og psykisk helsevern

Det er et økende antall barn og unge som får behandling av psykisk helsevern for barn og unge, men det er ikke kjent hvor mange av disse som har tiltak fra barnevernet (Rapport fra Helsetilsynet 5/2012). Det er mye som tyder på at andelen barn med tiltak fra barnevernet er større i behandlingsinstitusjoner enn blant dem som er til poliklinisk behandling.

Barnevernleder har formell henvisningsrett til helsevern for barn og unge, men dette skjer i få saker. Helsetilsynet har påpekt at det er viktig å utvikle modeller som kan styrke samarbeidet mellom helsetjenesten og barnevernet.

Flere bydeler har pekt på at samhandling og informasjonsutveksling ved inntak og utskrivning fra spesialisthelsetjenesten kan bli bedre. Bydelene uttrykker også bekymring for en reduksjon i antall tilgjengelige behandlingsplasser (sengeplasser) for barn og unge i Oslo-området. Spesialisthelsetjenesten ved barne- og ungdomspsykiatrisk avdeling (BUPA) opplyser i denne forbindelse at det de siste årene har vært en dreining mot opprettelse av ambulante tjenester og fleksibilitet i hvor tjenester for de yngste barna gis. Både bydelene og Barne- og familieetaten opplever imidlertid at det kan være vanskelig å få psykisk helsehjelp til barn og unge med tiltak fra barneverntjenesten.

Barne- og familieetaten gjennomførte i perioden 2006-2011 prosjektet *Barnevern for psykisk helse*. Hovedmålet var å bedre tilbudet til barn og unge som er i tiltak i regi av etaten og å styrke ansattes kompetanse på området. Med utgangspunkt i erfaringene fra prosjektet og forskningsbasert kunnskap ble utredningsrapporten ”Felles tiltak – barnevern og psykisk helse” utarbeidet. I rapporten legges det frem et konkret forslag til en felles institusjon som skal gi et integrert behandlings- og omsorgstilbud for barn med alvorlige psykiske vansker kombinert med

marginal omsorgssituasjon. I sitt tildelingsbrev for 2015 har Helsedirektoratet fått i oppdrag å samarbeide med Bufdir om å sammenfatte erfaringene med etablering av felles institusjoner for psykisk helsevern og barnevern.

5.5 Barnevernet og familievern

Familievern gir tilbud om behandling og rådgivning når det er vansker, konflikter eller kriser i familien. Det skal være et lavterskeltilbud som tar imot enkeltpersoner, par og familier – også barn og unge. Familievern har god kompetanse på å jobbe med mennesker i krise. Familievern er en del av den statlige Bufetat.

Barnevernet og familievern har de siste årene fått mer sammenfallende innretning på sitt arbeid. Barnas situasjon vies mer oppmerksomhet i familievern, mens barnevernet legger økt vekt på tiltak som omfatter hele familien. Gjensidig utveksling, og bedre utnyttelse, av den samlede kompetansen i de to tjenestene vil styrke tilbudet til familier. Oppfølging av familier etter en omsorgsovertakelse og i forbindelse med samlivsbrudd er områder hvor de to tjenestene kan bidra til helhetlig oppfølging.

Regjeringen har i sin plattform åpnet for at kommunene kan få overta ansvaret for det som i dag er statlige oppgaver. I brev av 8. april 2014 til Kommunal- og moderniseringsministeren foreslår byrådslederen at statens ansvar for familievern blir overført kommunen. Hovedbegrunnelsen er at det vil gi mulighet til å utvikle en helhetlig forebyggende og behandlende tjeneste til innbyggerne.

De fleste foreldre opplever en krise når barneverntjenesten tar omsorgen for et barn og flytter barnet ut av familien. For mange er dette omfattet av tabu og skyldfølelse, og mange foreldre har få eller ingen de kan snakke med. Som tidligere beskrevet har barneverntjenesten plikt til å følge opp foreldre etter en omsorgsovertakelse. Noen foreldre ønsker ikke kontakt med barnevernet, og i en del tilfeller er ikke barneverntjenestens saksbehandler den rette til å følge opp foreldre i etterkant av omsorgsovertakelsen. I slike tilfeller kan familievern være en god støtte for foreldrene.

Mange av barna som flytter er bekymret for hvordan det går med foreldrene. Det gjelder særlig dem som har foreldre som lever i et destruktivt miljø med rus, vold og kriminalitet. Det vil være en trygghet å vite at foreldrene blir tatt godt vare på og at det er noen som følger dem opp.

I saker hvor det skal være samvær, men stor sannsynlighet for at barnet aldri skal flytte tilbake til foreldrene, kan familievern ha en viktig rolle i å veilede foreldrene til å bli gode samværsforeldre og å hjelpe foreldrene til å akseptere at barnet ikke flytter tilbake. Dette vil kunne bidra til at det blir færre opprivende saker i domstolene.

Det hender det oppstår uenighet mellom foreldrene om foreldreansvar ved samlivsbrudd. Det kan dreie seg om hvor barnet skal bo og hvor mye samvær det skal være mellom barn og foreldre. Hvis det oppstår konflikter, kan disse løses etter *barneloven*. Flere foreldre kontakter barnevernet på grunn av store konflikter etter et samlivsbrudd, men barnverntjenesten har ikke myndighet til å ta beslutninger etter barnelovens bestemmelser. Henvendelsene til barnevernet etter samlivsbrudd handler ofte om bekymring for hvordan barnet har det hos den andre forelder eller reaksjoner hos barnet etter samlivsbruddet. Barnevernets rolle i slike saker blir derfor å ivareta barnets interesser på best mulig måte. I tilfeller som dette kan familievern ha en viktig rolle overfor foreldrene.

5.6 Barnevernet og kriminalitetsforebyggende arbeid

Oslo kommune skal bidra til å sikre at alle barn og ungdom i Oslo får en god oppvekst. Gode og trygge forebyggende tiltak i bydelene og i sentrum er grunnmuren i dette. Å forebygge kriminalitet er en viktig velferdsoppgave. Målet er at kommunens barn og unge skal få riktig hjelp til riktig tid, av et hjelpeapparat som samarbeider godt på tvers av etater og faggrupper.

SaLTo – Sammen lager vi et trygt Oslo

SaLTo er en samarbeidsmodell mellom Oslo kommune og Oslo politidistrikt om kriminalitets- og rusforebyggende arbeid blant barn og unge i alderen 12-22 år. Det er et viktig samarbeidsnettverk for barneverntjenesten i en del saker.

Bydelene har hver sin SaLTo-koordinator som har ansvar for koordinering og samarbeid om lokale tiltak og metoder innen det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Det lages bydelsvise handlingsplaner tilpasset lokale forhold, og det rapporteres til lokale styringsgrupper bestående av bydelsdirektøren, områdedirektør for skolene og leder ved den lokale politistasjonen. Bydelene samarbeider tett med den lokale politistasjonen, og med alle aktører som jobber med barn og unge – fritidsklubber, utekontakter, skoler, barneverntjenesten, Barnevernvakten, Uteseksjonen, private og frivillige organisasjoner m.m.

Når alle disse sektorene møtes regelmessig for å utveksle kunnskap og erfaringer, bli kjent med hverandres arbeidsmåter og kulturer og gjerne samordne tiltak og oppgaver, blir det enklere å drive målrettet forebygging på en mer effektiv måte. Når signaler fanges opp og formidles raskere, kan tiltak settes inn tidligere og mer presist – mens faren for dobbeltarbeid og overlapping reduseres.

SaLTo har et byomfattende handlingsprogram som danner grunnlag for de lokale handlingsplanene. Politirådet i Oslo er overordnet styringsgruppe.

Unge gjengangere

Tiltaket Unge gjengangere ble etablert i 2007/2008. Bakgrunnen var stor bekymring for ungdom under 18 år som var registrert hos politiet for flere straffbare forhold. Målgruppen for tiltaket er de mest aktive unge lovbrøtterne. Oslo politidistrikt lager oversikter og statistikk over unge gjengangere som er registrert for fire eller flere straffbare forhold.

Mange av de unge gjengangerne har eller har hatt kontakt med barneverntjenesten. Barnevernet er derfor en av de viktigste aktørene politiet samarbeider med for å få til gode tiltak for disse ungdommene. Målet med samarbeidet er å sikre oppfølging av ungdommene og forhindre at de begår flere kriminelle handlinger. Resultatene har vært gode – antallet unge med flere straffbare forhold har gått ned for unge under 18 år.

Oppfølgingsteam

I 2010 ble det etablert Oppfølgingsteam for unge gjengangere ved alle politistasjonene i Oslo. Oppfølgingsteamene er forankret i Politirådet og jobber med alternative straffereaksjoner for unge lovbrøttere. Metodene er basert på *gjenopprettende prosess* (restorative justice) og ungdommene får tett og intensiv oppfølging. Ungdommene ansvarliggjøres i endringsprosessen, får god hjelp fra støtteapparatet rundt seg med barneverntjenesten som én viktig samarbeidspartner.

Påtalemyndigheten avgjør om en ungdom skal få oppfølging av oppfølgingsteam og hvilke konsekvenser eventuelle brudd på avtalene skal medføre. Det er et tett samarbeid med SaLTo-koordinator i bydelene. De har god oversikt over bydelenes ressurser og kan bistå med å

fremskaffe og etablere aktuelle tiltak. Det opprettes et team rundt hver ungdom bestående av relevante personer som foreldre, lærer, treneren i idrettslaget, saksbehandler i barneverntjenesten eller andre støttepersoner.

Det er tett samarbeid mellom leder for oppfølgingsteam, etterforsker og påtalemyndighet på den enkelte politistasjon. Det er ukentlige møter for å vurdere aktuelle unge lovbyggere til oppfølgingsteam, og det blir fortløpende rapportert tilbake om ungdommene som er under oppfølging. Nærhet til tjenestene er sentralt for raskt å få til gode og effektive tiltak.

Fra april 2014 er lederne for oppfølgingsteam overført til staten ved Konfliktrådet i Oslo og Akershus. Dette har sammenheng med at Stortinget har tildelt ansvaret for straffereaksjonen *ungdomsstraff* til konfliktrådene. Denne ordningen ligger tett opp til oppfølgingsteamenes arbeid. Oslo kommune, Oslo politidistrikt og Konfliktrådet i Oslo og Akershus vil fortsette det gode og konstruktive samarbeidet om alternative straffereaksjoner for dem dette gjelder.

Sentrumsarbeid omkring mindreårige i Oslo

De senere årene har det vært en økning i antallet mindreårige barn uten fast tilknytning til landet som oppholder seg i sentrum av Oslo. De ulike gruppene kan beskrives slik:

- Barn/unge som kommer til landet med omsorgspersoner, men hvor det stilles spørsmål ved deres omsorgsevne. (Med turistvisum eller ulovlig opphold i landet).
- Barn/unge hvor det er mistanke om menneskehandel.
- Enslig mindreårige asylsøkere.
- Barn/unge som oppholder seg i landet på turistvisum.
- Barn/unge uten oppholdstillatelse.

Felles for mange i disse gruppene er at de kommer i kontakt med hjelpeapparatet fordi de er involvert i tigging eller at de blir tatt for kriminelle handlinger.

Bydel St. Hanshaugen har ansvar for Oslo sentrum og har opprettet en koordinerende tiltaksenhet for mindreårige i sentrum ved bydelens barneverntjeneste. Der deltar representanter for Barnevernvakten, Sentrum og Grønland politistasjoner, Bydel Gamle Oslo, Legevakten, Uteseksjonen, Juridisk kontor i Barne- og familieetaten, Utlendingsdirektoratet og Politiets utlendingsenhet. Samarbeidet representerer grunnpilaren i arbeidet rettet mot mindreårige som oppholder seg i sentrum og ikke har tilknytning til Oslo eller landet for øvrig. Bydel St. Hanshaugens barneverntjeneste har ansvar for å bistå de andre barneverntjenestene i Oslo med råd og veiledning i saker som gjelder mindreårig barn og unge.

6. Kunnskap og kompetanse

6.1 Forskningsbasert kunnskap om barnevernet

Forskning om barnevern har relativt kort historie i Norge. En forvaltningsorientert tradisjon, der selve saksbehandlingen er grunnlaget for vurdering av kvaliteten på tjenesten, har dominert. Det er i mindre grad tenkt praksisrettet forskning rettet mot innhold og resultater, slik det har vært tenkt innenfor tilgrensede områder som psykologi og psykiatri. Nyere forskningsbasert kunnskap om barn og unge, deres omsorgs-, utviklings-, og læringsbehov, samt ulike faglige forståelsesmåter og metoder, har derfor stor betydning for å styrke barnevernets faglige troverdighet og posisjon i samfunnet.

Det er imidlertid fortsatt få forskningsprosjekter som gir en overordnet oversikt og bred kunnskap om barn, unge og familier, som er, eller har vært, i kontakt med barnevernet.

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) sin longitudinelle studie av barnevernsklinter viser i sin rapport *Barnevernsklinter i Norge 1990 – 2010, (Rapport nr. 9/2014)* til analyser av registerdata av knapt 170 000 personer i alderen 0-43 år som har fått tiltak fra barnevernet i denne perioden. Rapporten beskriver barnevernsbarnas livssituasjon som voksne, sammenlignet med en kontrollgruppe på knapt 180 000 personer.

Barnevernsbarn er en gruppe i barnebefolkningen som har et dårligere utgangspunkt enn resten av barnebefolkningen. Analysene viser da også at på viktige områder som utdanning, arbeid og helse har barnevernsbarna dårligere resultat enn kontrollgruppen. At det er en betydelig forskjell mellom barnevernsgruppen og kontrollgruppen tyder imidlertid på at barnevernet klarer å fange opp de vanskeligstilte barna. Denne studien viser også at ettervern er et tiltak som gir positive resultater for den enkelte ungdom senere i voksenlivet. Studien viste også til at andelen med gode overganger til voksenlivet i gruppen av personer med barnevernerfaring nesten hadde doblet seg siden undersøkelsen for fire år siden.

Nordlandsforskning har gjennom sitt prosjekt ”Det nye barnevernet – Et forsknings- og utviklingsprosjekt i barnevernet” tatt sikte på å få fram en bred oversikt over hvordan familier som er i kontakt med barnevernet oppfatter og opplever denne kontakten, og hva som kjennetegner familiene. Prosjektet er utformet som en brukerundersøkelse, og det er intervjuet 723 familier og deres saksbehandlere. Undersøkelsen er tenkt som et utgangspunkt for prosjektets fase 2, der innholdet i barnevernets virksomhet vil være hovedtema.

Intervjuene med foreldrene viser at barnevernet har tillit blant brukerne, og at foreldrene mener at de i langt større grad enn det barnevernet registrerer er delaktige i å kontakte barneverntjenesten. Ofte er det andre hjelpetjenester som blir registrert som melder. Undersøkelsen viser at brukerfamiliene fortsatt i overveiende grad tilhøre grupper med lav sosioøkonomisk status som lave inntekter og svak tilknytning til arbeidsmarkedet. Somatiske og psykiske helseproblemer er også en stor del av hverdagen for disse familiene, noe som innebærer at barnevernet møter foreldre med store psykososiale belastninger. Videre er et stort antall foreldre bekymret for sine barn og unge, og ofte gjelder denne bekymringen tegn på psykiske problemer hos de unge.

Undersøkelsen viser at hjelp av mer forebyggende karakter er utbredt. Et flertall av familiene får praktisk eller økonomisk bistand, og at endringstiltak i form av ulike veilednings- og støtteprogram øker.

Nordlandsforskning mener at en av barnevernets utfordringer er knyttet til foreldrenes psykisk helse. Mange foreldre som er i kontakt med barnevernet opplever psykiske påkjenninger og beskriver lengre perioder med mer akutte vansker/symptomer. Konsekvensen av dette er at det i barnevernet er behov for økt kompetanse om psykisk helse og et tettere samarbeid med helsetjenesten.

I NOU 2012:5 *Bedre beskyttelse av barns utvikling* belyser utvalget de faglige problemstillingene som oppstår i barneverntjenestens arbeid, og beskriver nyere forskning om barns utvikling og skadevirkningen av mangelfull omsorg og annen uakseptabel foreldrepraksis. Utvalget gir anbefalinger om bruk av evidensbaserte tiltak, om bedre praksis og om utviklingsarbeid i barnevernet. I høringsuttalelsen til utredningen støttet byrådet forslaget om at Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker skal kunne pålegge foreldre å motta hjelpetiltak i form av

endringstiltak, for å forbedre omsorgskompetansen. I oktober 2014 sendte departementet ut et konkret lovforslag. Oslo kommunes høringssvar støtter i hovedsak lovutkastet.

På noen områder er det også utarbeidet kunnskapsoversikt som beskriver nasjonal og internasjonal forskning på et bestemt område. Ett eksempel på dette er Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBRs) rapport 2007:10 *Flerkulturelt barnevern*. Kunnskapsoversikten drøfter sentrale begreper og tar for seg ulike programmer som benyttes i barnevernet. Også tiltak og metoder fra andre relevante fagfelt blir presentert. Et annet eksempel er Notat nr 4/13 Skoleresultater og utdanningssituasjonen for barn i barnevernet utarbeidet av Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd (NOVA). Notatet, som viser til ulike tiltak for å bedre skoleprestasjonene, konkluderer med at de fleste tiltak som settes i gang ser ut til å ha en positiv effekt, enten direkte på skoleresultatene, eller mer indirekte på en så grunnleggende ferdighet som lesing.

I 2010 tok det statlige barnevernet initiativ til et fireårig forskningsprogram som hadde som overordnet målsetting å fornye kunnskapen om fosterhjemsarbeidet i Norge. Programmet var delt i tre delprosjekter: hvem er fosterbarna (1), å bli, og være, fosterforeldre (2) og fosterbarn og utdanning (3). Rapporten (NOVA Rapport 16/13) ble lagt fram i 2013, og gir en omfattende beskrivelse av både kjent kunnskap og ny kunnskap om fosterhjemsarbeidet.

Forskningsprosjekt om terskler i barnevernet

Program for storbyrettet forskning startet i 2014 opp et forskningsprosjekt om terskler i barnevernet. Prosjektet er et samarbeid mellom KS og de fem storbykommunene Bergen, Kristiansand, Stavanger, Trondheim og Oslo. Det er satt av 1,2 mill. til prosjektet og varigheten vil være omkring ett år.

Formålet er å få belyst om det er ulike terskler i barnevernet, både *før* barnevernet blir involvert og *underveis* i det arbeidet barneverntjenestene i de store byene utfører. Dersom det kan påvises ulike terskler, skal prosjektet forsøke å belyse hvorfor det er slik, og om og hvilke økonomiske konsekvenser dette eventuelt kan få. Det er et mål å få bedre forståelse av hva som ligger til grunn for de valg som treffes og de vedtak som fattes i barnevernet.

6.2 Kompetanse i barneverntjenesten

Barnevernets kjerneoppgave er å utrede barn og unges omsorgssituasjon og vurdere om det skal settes inn tiltak for å ivareta barnets behov. Ansatte i barneverntjenesten må ha god kompetanse om hvilke tiltak som kan skape positiv endring for barnet. Barneverntjenestens kompetansebehov varierer også med de konkrete utfordringene den enkelte bydel står overfor.

Barneverntjenesten må ha kunnskap både om barns generelle utvikling og om de mest utsatte barna. For eksempel barn utsatt for vold og seksuelle overgrep, barn som vokser opp i familier med vedvarende lavinntekt, barn med psykisk syke foreldre eller barn som vokser opp med rusmiddelavhengige foreldre. I de senere årene har det vært økende behov for kompetanse om barn i familier som gjennomlever konfliktfylte skilsmisser og barn med bakgrunn fra andre kulturer.

Kommunens overordnede ansvar

Kommunen har ansvar for å gi ansatte nødvendig opplæring, og å sikre at kompetansen holdes ved like. Mye av dette arbeidet foregår i den enkelte bydel. Byrådet har gitt Barne- og familieetaten i oppgave å bistå bydelenes barneverntjenester med kunnskapsoverføring, kompetanse- og

metodeutvikling, samt å bidra til en enhetlig og helhetlig praksis i Oslos barneverntjeneste. Etaten har derfor opprettet *Seksjon for byomfattende oppgaver*.

Fagutvikling er en prosess, og det legges derfor vekt på at opplæringen har en varighet eller kontinuitet slik at det som læres blir etablert som ny og nyttig kunnskap som videreutvikler barneverntjenesten. Erfaringen så langt tyder på at etaten gjennom seksjonens arbeid overfor bydelene ofte gir bedre faglige løsninger og er mer økonomisk effektivt enn om bydelene selv står for all opplæring og kompetansebygging.

Barne- og familieetaten har utarbeidet *Overordnet opplæringsplan for bydelenes barneverntjeneste* bl.a. på bakgrunn av konkrete ønsker fra bydelene. Den inneholder ulike satsningsområder som for eksempel kunnskap om vold mot barn, lederopplæring, saksbehandlerkurs og kurs for kontoransatte.

Byrådet er opptatt av at barn og unge blir hørt og at de får mulighet til å påvirke beslutninger som har betydning for deres liv. Prioriterte kompetanseområder er:

- *Barnesamtalen*, en konkret og praktisk samtalem metode hvor målsettingen er å få frem barnets perspektiv på egen situasjon.
- *Familieråd*, en modell som inkluderer og forplikter familie og nettverk i barneverntjenestens beslutninger. Familieråd bygger på samtykke og skal involvere og aktivisere den utvidede familie for sammen med barnet finne gode løsninger for barnets hverdag.

Barne- og familieetaten skaper også møteplasser hvor medarbeidere fra tjenestene kan delta i forskjellige nettverk for å utveksle erfaringer og god praksis. Etaten arrangerer *Dialogforum* mellom ledere fra bydelsbarnevernet og institusjonsbarnevernet flere ganger i året. Formålet er å utveksle erfaring og kunnskap. Hvert år arrangeres det en faglig konferanse med aktuelle temaer som: samarbeid med barnehage og skole, barns medvirkning og kultursensitivitet.

Etaten har også hatt ansvar for å utrede, vurdere og foreslå tiltak knyttet til problemstillinger som angår barneverntjenestene i Oslo samlet sett. Overordnet opplæringsplan, som ble utformet i dialog med bydelenes barneverntjenester og byrådsavdelingen, er ett eksempel. Samarbeidsavtalen mellom barneverntjenestene og Oslo krisesenter er et annet.

Byrådet har også vurdert det som hensiktsmessig å bygge opp *særskilt kompetanse* innenfor enkelte saksområder. Bydel St. Hanshaugen har for eksempel fått midler til å utvikle spesiell kompetanse om barn som kan være truet av eller utsatt for menneskehandel. Bydelen har også ansvar for å dele denne kompetanse med - og veilede - alle barneverntjenestene i Oslo i disse sakene. Fagmiljøet i bydelen har også bidratt til kunnskapsutvikling på nasjonalt nivå.

Bydelenes ansvar

Bydelene har ansvaret for at de ansatte i barneverntjenesten får nødvendig opplæring og utvikling av sin kompetanse. Alle barneverntjenester skal ha kompetanseplaner. Det fins et bredt spekter av tilbud om kompetansehevende programmer i barnevernet. Alle bydelene har deltatt på Lederopplæring for barneverntjenesten og Opplæring for kontorfaglig ansatte i barnevernet. Det finnes som nevnt tilbud om opplæring i Barnesamtalen og bruk av Familieråd. Flere bydeler deltar på kurs i Kunnskap om vold i nære relasjoner.

Fordi utfordringene er ulike har bydelene egne kompetansehevingstiltak. Det kan være opplæring knyttet til utredningsarbeid i barnevernet, opplæring av nyansatte og opplæring i minoritetsbarnevern. Flere bydeler har etablert egne team som har spesiell kompetanse på ulike områder, for eksempel vold og seksuelle overgrep, ettervern, Familieråd, ungdom eller fosterhjem. Enkelte barneverntjenester mottar også veiledning fra eksterne fagpersoner som har spesiell kunnskap, for eksempel om barn utsatt for vold.

I forbindelse med byrådsavdelingens besøk til barneverntjenestene våren 2013 var ett av temaene barneverntjenestens kompetanse i arbeidet med minoritetsfamilier. Mange bydeler opplyste at de har lang erfaring med å arbeide med minoritetsfamilier, og har utviklet betydelig kompetanse på området.

Alle barneverntjenestene driver utadrettet opplysningsarbeid om barnevernet overfor samarbeidspartnere som barnehage, skole, ulike organisasjoner og foreninger.

Høgskoler og universiteters ansvar

De fleste ansatte i barnevernet har utdanning som barnevernpedagog eller som sosionom. Det er utdanningsinstitusjonene som er ansvarlige for å sikre at utdanningen er tilpasset de kravene som nyutdannede møter i arbeidslivet.

Byrådet har inngått en samarbeidsavtale med Høyskolen i Oslo og Akershus. I tillegg til å samarbeide om tilrettelegging av gode praksisplasser for studentene, skal partene samarbeide om praksisnær fagutvikling og forskning som kan styrke kvaliteten på tjenesteutøvelsen og praksisstudiene.

7. Satsingsområder

- **Tidlig innsats og koordinerte tjenester**

Barneverntjenesten har et spesielt ansvar for å sikre barn forsvarlig omsorg. Barneverntjenesten har plikt til å samarbeide med andre tjenester for barn og unge som barnehager, skoler, helsetjenester og andre. Når flere instanser har ansvar skal barn og familier få et koordinert tjenestetilbud. Ansatte skal være spesielt årvåkne for barn som kan ha opplevd vold, og hvilke konsekvenser det har. Også problemer knyttet til psykisk helse og rusmidler kan gi store utfordringer for barn og familier. De ansatte i barnevernet har behov for en bredt sammensatt kompetanse for å gi riktig hjelp.

Hovedmål:

Barneverntjenesten skal sette inn nødvendig tiltak så tidlig som mulig

Tiltak:

- Revidere Oslo-standardene for samarbeid mellom barnevern og skole og mellom barnevern og barnehage.
- Vurdere om Oslo-standardene også skal omfatte samarbeid med helsestasjon
- Utvikle samarbeidet mellom barnevernet og psykisk helsevern for barn og unge.
- Utvikle barneverntjenestene blant annet gjennom å innhente, utvikle og dele gode modeller for samarbeid.

- **Skole og overgang til voksenlivet**

De som fullfører skolegang er bedre rustet til å få et godt voksenliv. Barnevernet og skolene har en felles forpliktelse til å sikre at barn med hjelpetiltak fra barnevernet fullfører utdanning. En tilsvarende forpliktelse til tett oppfølging av skolegang gjelder også de barna som barneverntjenesten har overtatt omsorgen for.

Byrådet vil utrede etableringen av et skolekoordinatorteam som skal bistå barneverntjenesten, barneverninstitusjonene og fosterhjem. Dette teamet skal sikre god overgang mellom institusjon/fosterhjem og skole, slik at ingen barn faller mellom «to stoler». Dette skal være et operativt team som skal sikre at hvert enkelt barn under barnevernet i Oslo blir fulgt tett i forhold til skole og utdanning.

Ungdom med barneverntiltak har ofte behov for støtte i overgangen til voksenlivet. Barneverntjenesten skal tilby oppfølging i samarbeid med andre instanser. Utdanning - eller annen kvalifisering - og bolig er særlig viktig. NAV har en sentral rolle i dette samarbeidet.

Hovedmål:

Unge voksne med barneverntiltak skal gjennomføre videregående opplæring som gir grunnkompetanse, fagbrev eller studiekompetanse

Tiltak:

- Bidra til å hindre frafall fra skolen gjennom tett oppfølging av det enkelte barn og et systematisk samarbeid med skolen.
- Utrede etableringen av et skolekoordinatorteam som skal bistå barneverninstitusjonene og fosterhjem.
- Utvikle og ta i bruk indikatorer for å følge med på utviklingen i skolegangen til barn med tiltak fra barnevernet (karakterer og fravær), så vel som fullført grunnskole og videregående skole.
- Styrke samarbeidet mellom barneverntjenesten og NAV om unge voksne.
- Tilby ettervern for barnevernsbarn frem til de er 23 år, hvor man aktivt må takke nei til ettervern etter fylte 19 år.

- **Barn og unges innflytelse**

Barn og unge i barnevernet skal ha innflytelse på sitt eget liv. Dette er en lovbestemt rettighet, og det er en faglig rettesnor. Bruker- og interesseorganisasjoner skal ha en viktig rolle i utviklingen av barnevernet.

Innflytelse kan skje på flere måter, og en grunnleggende forutsetning er at de ansatte har god kompetanse i å snakke med barn. Barneverninstitusjonene gjennomfører jevnlig brukerundersøkelser for de barna de har boende. Disse undersøkelsene gir et godt grunnlag for å forbedre tilbudet. Brukerundersøkelser har vist seg lite egnet for barn som har hjelpetiltak og for dem som er i fosterhjem. Oslo kommune satser derfor på andre virkemidler for å sikre at barn og unges perspektiver på tjenestene kommer frem. Som eksempel har barnevernet en lovmessig plikt til å evaluere tiltaksplaner for å se om målene for hjelpetiltakene blir nådd. Dette gjøres systematisk og i en tett dialog med barn, unge og foreldre.

Hovedmål:

Barn og unge skal være med å påvirke barnevernet i Oslo, både på system- og individnivå

Tiltak:

- Ha jevnlig dialogmøter med barnevernorganisasjonene.
- Innhente og dele råd fra barn og unge selv.

- **Kultursensitivt barnevern**

De aller fleste barn og unge i Oslo har et positivt oppvekstmiljø der hjem, familie, barnehage, skole og fritidsaktiviteter er viktige elementer.

Barnevernet skal ha høy bevissthet og kompetanse om mangfoldet i befolkningen. Alle barn og familier skal møtes som enkeltindivider. Barnevernet skal være spesielt bevisst på den betydningen som kulturell bakgrunn har for identitet.

Det er nødvendig å styrke tilliten mellom barnevernet og familier med minoritetsbakgrunn. Det skal gjøres ved å satse mer på dialog og samhandling.

Hovedmål:

Barnevernets legitimitet i minoritetsbefolkningen skal øke, ved at de ansatte har god flerkulturell forståelse.

Tiltak:

- Etablere faste dialogmøter mellom barnevernet og lokalmiljøene.
- Styrke den flerkulturelle kompetansen blant ansatte i barnevernet.
- Samarbeid med (minoritets)organisasjoner og -miljøer ved rekruttering av fosterhjem.

- **Fosterhjem**

De aller fleste barn og unge barneverntjenesten har overtatt omsorgen for bor i fosterhjem. Institusjonsopphold skal i hovedsak være kortvarige. For enkelte unge er det riktig at de har mulighet til å være i institusjon over tid. Noen barn og unge opplever likevel mer flytting mellom ulike omsorgstiltak enn de burde.

Arbeidet med å rekruttere et tilstrekkelig antall fosterhjem av god kvalitet er krevende i Oslo, som i resten av landet. Oslo kommune skal være offensiv og tenke langsiktig i rekrutteringsarbeidet. Veiledning av fosterforeldre og god oppfølging av barn i fosterhjem vil gi gevinst på sikt. I dag har Barne- og familieetaten et godt veiledningstilbud til fosterfamilier. Barneverntjenestene i bydelene har også egne tilbud om veiledning.

Foreldre som opplever at barnevernet overtar omsorgen har det ofte svært vanskelig. De fleste skal ha kontakt med barnet, og barneverntjenesten har et viktig ansvar med å tilrettelegge for at det kan skje på en god måte. Oppfølging av foreldre er et viktig hensyn når barnevernet overtar omsorgen for et barn.

Hovedmål:

Barn under barnevernets omsorg skal ha trygge og stabile hjem

Tiltak:

- Rekruttere et tilstrekkelig antall fosterhjem.
- Rekruttere fosterhjem i alle lag og grupper av befolkningen.
- Utarbeide kriterier for arbeidsgodtgjøring av fosterhjem.
- Forsterke veiledningstilbudet til fosterfamilier.

- Måle antall tilsiktede og utilsiktede flyttinger per barn med barneverntiltak.
- Utrede alternativer til fosterhjem og institusjoner.
- Sørge for god oppfølging av foreldre som ikke selv kan ivareta omsorgen for sine barn.

- **Fag- og tjenesteutvikling**

Oslo kommunes barnevern utvikler seg i takt med barn og familiers behov. Nye tiltak og arbeidsmetoder baseres på oppdatert og tilgjengelig kunnskap fra kommunens egne tjenester og fra samarbeidspartnere. Forskningsresultater og mer samarbeid med forsknings- og utdanningsmiljøer skal bidra til en ytterligere kunnskapsbasert praksis.

Det er viktig at tiltakene som settes inn faktisk fører til en bedring i barns omsorgssituasjon. Oslo kommune vil derfor legge til rette for en kontinuerlig fag- og tjenesteutvikling som gir de ansatte i barnevernet de beste muligheter til å identifisere risikofaktorer og sette inn de riktige tiltakene. Små- og spedbarn er en særdeles viktig målgruppe. En annen viktig målgruppe for barnevernets fag- og tjenesteutvikling er ungdom som har problemer med rus, psykisk helse og kriminalitet. Det er nødvendig å utvikle forpliktende samarbeidsmodeller mellom kommunale tjenester og spesialisthelsetjenesten.

Hovedmål:

Det skal utvikles nye og mer tilpassede tjenester i barnevernet

Tiltak:

- Utvikle Barne- og familieetatens rolle som kompetanseetat. I tillegg til utvikling av institusjonstilbudet skal etaten bistå bydelene med kunnskapsoverføring og kompetanse- og metodeutvikling.
- Iverksette innovative arbeidstidsordninger som imøtekommer barn og unges behov for kontinuitet i institusjonsopphold, i samarbeid med de ansattes organisasjoner
- Revidere samarbeidsavtalen med utdanningsinstitusjonene blant annet med sikte på å øke andelen ansatte med videreutdanning og styrke den praksisnære forskningen.
- Revidere overordnet opplæringsplan for barnevernet i Oslo.
- Utvikle samarbeidet mellom psykisk helsevern for barn og unge og barnevernet i akutt saker.
- Det skal gjøres et nytt forsøk på å etablere et kombinert omsorgs- og døgnbehandlingstilbud i samarbeid med spesialisthelsetjenesten.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Tiltakene skal gjennomføres innenfor vedtatte budsjetterammer. Økonomiske og administrative konsekvenser av tiltak som må utredes nærmere vil bli vurdert når det foreligger konkrete forslag.

Byrådet innstiller til bystyret å fatte følgende vedtak:

[Bystyremelding nr. x/2015 – Barnevernet i Oslo, tas til orientering.](#)

Byrådet, den

Stian Berger Røsland

Øystein Eriksen Søreide

