Oslo kommune
Barne- og familieetaten

Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap

Rådhuset
0037 OSLO

XX

			Dato: 17.04.2019
Deres referanse:	Vår referanse.:	Saksbehandler:	Arkivkode:
	17/01325-9	Iben van den Berg	320

OPPSUMMERING AV OPPDRAG OM ENETILTAK

Det vises til bestilling fra Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester (nå OVK) den 21.12.2017 der det fremkom at Byrådsavdelingen ønsket å få mer kunnskap om hvordan barn og unge som bor i enetiltak opplever sin situasjon. Videre fremkom det i brevet at Byrådsavdelingen hadde vært i dialog med Forandringsfabrikken og at denne ønsket å bidra med sin kunnskap og sine barnevernsproffer som samtalepartnere for de barn og unge som ønsket, og samtykket i å fortelle om sin subjektive opplevelse av enetiltak. Etaten ble i brevet bedt om å samarbeide med de Oslo bydelene som måtte ha barn og unge i enetiltak. I tillegg ble etaten bedt om å inngå et samarbeid med Forandringsfabrikken. Oppdraget fullføres med dette notatet.

Enetiltak har i den senere tid vært gjenstand for kritikk. Særlig er det blitt stilt spørsmål ved voksentettheten, kostnadsnivået og ikke minst hvorvidt man kan vise til faktiske resultater for barna som bor i slike tiltak. I dette notatet søker Barne- og familieetaten å gi en overordnet oppsummering av den kunnskapen vi så langt har om enetiltak. Vi gir videre våre vurderinger av nødvendig utviklingsarbeid på området.

Sammendrag

Barne- og familieetaten har innhentet kunnskap fra Forandringsfabrikken, barn og unge fra Oslo i enetiltak, Landsforeningen for barnevernsbarn, kontaktpersoner i barneverntjenesten, egne ansatte og nyere forskning på institusjonsområdet.

Hovedkonklusjonen fra kartleggingene er at enetiltak oppleves som og synes å være virksom hjelp for noen, men langt i fra alle som denne type tiltak er valgt for. Som i andre institusjonstiltak er relasjonen mellom beboer og personalet avgjørende for kvaliteten.

Barne- og familieetaten vil i samarbeid med barn og unge, bydeler m.fl. utvikle en plan for redusert bruk av enetiltak i Oslo kommune.

Bakgrunn

Begrepet enetiltak er ikke nærmere definert i lovgivningen. Bufdir har i sitt skriv til Bufetats regioner og Oslo kommune, ved Barne- og familieetaten (BFE), datert 25.05.2018, vurdert at

det kan være behov for en felles forståelse av begrepet. Dette for å sikre lik praksis hos regionale godkjennings- og kvalitetssikringsmyndigheter. Bufdir definerer enetiltak på følgende måte:

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

BFE legger direktoratets forståelse av enetiltak til grunn i dette notatet.

Enetiltak er ikke et hyppig brukt barnevernstiltak. Siden august 2015 har 37 barn fra Oslo bodd i enetiltak. Botiden varierer. De 37 inkluderer også de barn og unge som har bodd alene på en institusjon som er godkjent for flere barn men hvor det av ulike grunner ikke har bodd andre barn på institusjonen i en kortere eller lengre periode. I samme periode har 678 barn fra Oslo bodd på barneverninstitusjon i kortere eller lengre periode.

Kunnskapskilder

Forandringsfabrikken Kunnskapssenter har utarbeidet et oppsummeringsnotat basert på en kartlegging de har gjennomført på oppdrag fra BFE. Notatet heter «*Det skulle jo bli bedre. Erfaringer og råd fra unge med erfaring fra enetiltak i barnevernet*». Dette notatet inneholder tilbakemeldinger fra barn og unge som deltok i kartleggingen. Notatet bygger på samtaler med 17 barn og unge i alderen 12-20 år som har bodd i ett eller flere enetiltak. Kartleggingen er gjennomført på telefon, chat eller i direkte intervju. De fleste av deltakerne er snakket med to ganger i løpet av kartleggingen.

Oppsummeringsnotatet består av transkriberte uttalelser fra barn og unge samlet under fem hovedoverskrifter: *hvordan kjennes enetiltak, hva er bra og hjelpsomt med enetiltak, hva er ikke så bra og ikke så hjelpsomt, hvilke råd har du for at disse tiltakene skal være trygge og hjelpsomme.* Oppsummeringen avsluttes med generelle råd fra Forandringsfabrikken til barnevernet om hva de tenker bør gjøres. Notatet fra Forandringsfabrikken ble oversendt BFE i november 2018 og er unntatt offentlighet for å sikre anonymiteten til deltakerne i kartleggingen.

Etaten har også i perioden juni 2018 til august 2018 gjennomført oppfølgingsbesøk hos 12 enetiltak. De ansvarlige bydelene ble bedt om å besvare noen spørsmål knyttet til ivaretakelsen av barnet og ble gitt anledning til å være med på besøkene. De av barna som ønsket det var også tilstede under besøkene. Hensikten med oppfølgingsbesøkene var en generell kartlegging av de enetiltakene som var i regi av eller på oppdrag fra Oslo kommune på det tidspunktet.

Videre har etaten i løpet av denne prosessen gjennomført en samtale med en erfaringskonsulent fra Landsforeningen for barnevernsbarn (LFB). Dette for å få et inntrykk av også denne foreningens generelle tanker om bruken av enetiltak i barnevernet. Landsforeningen har flere medlemmer som har bodd i enetiltak.

BFE sikret ivaretakelse av anonymitet og taushetsplikt i innhentingen av notatets kunnskapsgrunnlag. Forandringsfabrikken har ikke hatt innsyn i barnas barnevernsak.

Kunnskap til forbedring
Forandringsfabrikkens kartleggingsnotat forteller oss at mange barn og unge i enetiltak opplever å føle seg i mindretall, styrt og kontrollert av voksne som kan fremstå som kalde eller følelsesløse. Det skaper utrygghet som kan medføre at barnets uhensiktsmessige atferd blir opprettholdt og det kan forsterke et allerede negativt selvbilde. Barna i kartleggingen etterlyser en setting som er mindre preget av regler og kontroll og mer styrt av en tillitsfull relasjon til de ansatte. Barna ønsker mer kunnskap om sine rettigheter på institusjon, men også hjelp til å forstå sammenhengen mellom deres fortid, nåtid og fremtid.

Kartleggingen viser at opplevelsen av annerledeshet og følelsen av isolasjon preger noen av de spurte barna. Barna sier selv at de vil ha minst en tillitsperson som de kan bygge relasjon til over tid, samt som kan hjelpe ham eller henne med å sette ord på sine behov og forstå verden og dens reaksjoner på deres atferd.

Noen av de unge forteller at de foretrekker lange turnuser der samme personale er til stede over tid. Betydningen av å ha våken nattevakt framheves også som en viktig trygghetsfaktor. Videre gis det uttrykk for at en bemanning der barnet er alene med to eller flere voksne på jobb kan oppleves som overveldende, konfronterende og utrygt for beboeren. Bruk av tvang ved institusjonen framheves også som en kvalitetsutfordring i enetiltakene. Dette er en kjent utfordring fra institusjonsområdet generelt. Forandringsfabrikkens «Hvis jeg var ditt barn. Om tvang i barneverninstitusjoner» (trykk 07) understøtter denne kunnskapen. Det samme gjør «Tvang i barneverninstitusjoner. Undommenes perspektiver.» (Gro Ulset og Torill Tjelflaat, NTNU Samfunnsforskning AS Rapport 20/2012)

Noen barn forteller om manglende tillit til kontaktpersonen i barneverntjenesten. Det synes i noen tilfeller primært å handle om at kontaktpersonen ikke har god nok relasjon til barnet, mens i andre tilfeller synes det som at mangel på tilstrekkelig tid er hovedutfordringen. Kartleggingen framhever betydningen av at kontaktpersonen klarer å gi barnet forståelse for tiltaksvalget og planen med tiltaket. Videre framheves betydningen av at barnet reelt opplever å kunne fortelle om hvordan man opplever sin situasjon og at det er reelt rom for å be om endring.

Et annet sentralt funn er at overgangen fra enetiltak til annet tiltak, særlig etterverns tiltak i egen bolig, kan være stor og i enkelte tilfeller overveldende. Dette er kunnskap som er viktig i det planmessige utviklingsarbeidet ved institusjonen og i bydelene.

I etatens egen kartlegging sommeren 2018 er det etterlatte inntrykket at barna som bodde i enetiltak ble godt sett og ivaretatt utifra sine behov og forutsetninger. Flere av barna har hatt en god utvikling i enetiltakene og det utelukkes ikke at de etter hvert kan bo sammen med andre barn. Det var stor spennvidde i hva det enkelte barn foretrakk av tilrettelegging på sin institusjon.

I rapporten «God omsorg i barneverninstitusjoner» av Elisabeth Backe-Hansen, Mette Løvgren, Cecilie Basberg Neumannog Jan Storø (2017) vises det til intervju med ungdom bosatt på barneverninstitusjoner som har uttalt seg om beboersammensetning på institusjoner. I denne rapporten fremkommer det at også ungdom selv har motforestillinger mot å bo sammen med noen som «sliter veldig». Risikoen for negativ sosial læring i en beboergruppe i institusjon er til stede. Det å bo sammen med andre ungdommer kan i beste fall føre til god utvikling og mestring for barnet, gode vennskap og en følelse av tilhørighet, men i verste fall kan det å bo sammen utgjøre en risiko for skade, uheldig påvirkning og en forringing av barnets utvikling.

Bufdir har i høringsnotat til Kommunal og moderniseringsdepartementet av 9 februar 2018 henvist til en intern kartlegging som tilsier at 70% av ungdom med enetiltak har alvorlige tilknytningsforstyrrelser, utviklingstraumer, omfattende psykiske vansker og utviser gjentakende utagerende atferd, vold og trusler om vold. Notatet nevner også at selvskading og suicidforsøk også er registrert hos en del av disse ungdommene.

Et sentralt spørsmål i innhentingen om hvordan det oppleves å bo i enetiltak er hva som eventuelt er aktuelle alternative tiltak. Det er individuelt hva den enkelte kunne tenke seg av alternativt botilbud. Noen ønsker seg fosterhjem, noen ønsker å bli adoptert, noen kunne tenke seg å bo på en liten institusjon med noen få andre jevnaldrende, mens andre helst vil bo alene med voksne i nærheten. Da denne kartleggingen ikke tar høyde for hva som ligger til grunn for at disse barna bor i enetiltak blir det vanskelig å si hvilket alternativ som kan være til det beste for den enkelte.

Etatens vurderinger og videre arbeid på området

Enetiltak er ment å skulle være særskilt tilpasset det enkelte barns behov. Dersom barnet er ulykkelig eller utilpass i omsorgsbasen sin bør de ansvarlige voksne ha en dialog med barnet om hva man kan endre, hvorfor man eventuelt ikke kan endre noe og hva som skal til for å øke trivsel og utvikling innenfor de rammene man kan operere i. Institusjonen bør oppleves som et hjem og ikke et oppbevaringssted. Det er bekymringsfullt når kartlegginger viser at barn ikke opplever tiltakene de får av barnevernet som trygge, nyttige eller samarbeidende.

Barn og unge som flyttes ut av hjemmet skal i all hovedsak bo i fosterhjem eller institusjoner med jevnaldrende. I enkelte tilfeller hvor enetiltak vurderes å være til det beste for et barn/ungdom skal målsettingen med tiltaket være tydelige formulert, forklart og forstått.

Det er gledelig at omfanget av enetiltak er beskjedent sammenlignet med de mange barn og unge som flyttes ut av familien sin. De fleste barn og unge flytter enten til slekt, nettverk, fosterhjem eller på institusjon hvor det bor andre barn. Enetiltak benyttes i de tilfeller hvor det blir vurdert å være til barnets beste i en periode å ikke bo i gruppetilbud eller fosterhjem. Etaten vil likevel følge nøye med på utviklingen i bruken av enetiltak.

Et enetiltak skal være et hjem i en periode i et barns liv og det skal samtidig være et sted for planlmessig endrings- og utviklingsarbeid for den som bor der. Det skal være trygt, ivaretakende og utviklende. De voksne som jobber der skal møte det enkelte barn med trygghet, kjærlighet og forståelse. Ved bruk av enetiltak bør det alltid være en målsetting å hjelpe barnet slik at han eller hun på sikt kan bo med andre jevnaldrende igjen, eller kunne flytte i fosterhjem eller i egen bolig. Barn og unge som bor i enetiltak bør ha en plan for hvordan de skal nå denne målsettingen sammen med personalet ved institusjonen.

Med bakgrunn i uttalelsene fra barna med erfaring fra enetiltak mener etaten det er behov for å videreutvikle og øke bruken av systematisk kartlegging før flytting til institusjon generelt og enetiltak spesielt i Oslo. Slik kartlegging må ha til hensikt å avdekke barnets hjelpe- og utviklingsbehov på alle livsområder. Det vil bl.a. gi avgjørende kunnskap om særskilt tilretteleggingsbehov, erfaringer fra tidligere som påvirker livssituasjonen nå, hvilke hjelpebehov som må dekkes før annet utviklingsarbeid er mulig, viktige relasjoner i barnets liv m.m.

Barn og unge som er vurdert å ha behov for å bo alene trenger omsorg så vel som utviklingsstøttende miljøterapi og de bør få det fra kompetente og erfarne fagfolk som mestrer å utvikle tillitsfulle relasjoner til barna de jobber med. Flere unge med erfaring fra ulike institusjoner forteller om voksne som ikke forstår, de har følt seg forlatt og manglet en person de kunne betro seg til og som kunne følge dem over tid. Stabil personalgruppe er derfor et viktig kvalitetsmål i utviklingen av intitusjonstilbudet i BFE. Trygghet og utvikling hos barn og unge betinges av at deres omsorgspersoner evner å etablere et tillitsforhold dem i mellom.

En hver institusjonen er underlagt strengt regelverk når det gjelder bruk og dokumentasjon av tvang overfor barn. Ifølge Rettighetsforskriften (Forskrift om rettigheter og bruk av tvang under opphold i barneverninstitusjon. (FOR-2018-06-27-1081)) skal det skrives tvangsprotokoll ved all bruk av tvang på institusjon. Situasjonen skal også evalueres med barnet i etterkant. Kartleggingen viser at det er behov for ytterligere kompetanseutvikling for institusjonspersonalet på dette området. BFE er i gang med dette arbeidet.

Når det gjelder turnus og personalplaner ved institusjonene har BFE gjort noen forsøk med langturnus. Det er ønskelig å få til flere forsøk. Det skal samtidig avveies opp mot de ansattes erfaringer av å gjøre kvalitativt godt miljøterapeutisk arbeid over tid. Enetiltak må nødvendigvis ha høy voksentetthet for å sikre både beboerens og ansattes rettigheter og sikkerhet. Dette er et dilemma i kvalitetsutviklingen av barnevernets enetiltak. Etaten vurderer at dette i seg selv er et av forholdene som gjør at det er viktig å følge nøye med på utviklingen.

Det pågår en rekke utviklingsarbeid i Barne- og familieetaten på institusjonsområdet generelt. I denne sammenhengen vil vi trekke fram arbeid for å forbedre barn og unges medvirkning, utvikle et tettere og bedre samarbeid mellom barnevern, helse og skole, kompetansetiltak for bedre kvalitet i arbeidet når institusjonens personale må bruke tvang og annet kompetanseutviklingsarbeid. Det er utvikling som har til hensikt også å øke kvaliteten også ved enetiltak. I tillegg vil etaten i samarbeid med barn og unge, bydeler m.fl. utvikle en plan for videre kvalitetsutvikling på enetiltaksområdet i Oslo kommune, herunder:

- Identifisere alternative virksomme tiltak i Oslo kommune
- Gjøre kunnskapen om barn og unges opplevelse ved og syn på bruken av enetiltak bedre kjent i BFEs eget tiltaksapparat, hos private institusjonsleverandører samt bydelenes barneverntjenester.
- Utvikle felles normgivende kriterier for bruk av enetiltak i Oslo kommune
- Tydeliggjøre kvalitetskravene til enetiltaki regi av eller på oppdrag fra Oslo kommune
- Vurdere behovet for endringer i styringen og oppfølgingen ved bruk av enetiltak
- Utarbeide gode felles rutiner som sikerer en fortløpende evaluering av kvaliteten i valgte tiltak, herunder innhenting av beboerens tilbakemelding og opplevelser
- Kartlegge behovet og mulighet for felles krav til systematisk kartlegging av den enkeltes hjelpebehov i forkant av flytting til institusjon generelt og enetiltak spesielt

Hege H Malterud
Direktør

Iben Schier van den Berg
avdelingsdirektør

Dokumentet er godkjent elektronisk.

Mottaker	Adresse	Sted	Kontaktperson
Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap	Rådhuset	0037 OSLO	