

Behov for bedre styring og samordning av tjenester til utsatte barn

Norske kommuner må gjennomgå og forbedre sin styring og samordning av barnevern, helse- og sosialtjenester til utsatte barn og unge. Det svikter i tilrettelegging og samordning både når det gjelder å fange opp barn som kan lide overlast, når det gjelder å utrede og følge opp de enkelte barna, og når det gjelder de unge som vil trenge barnevernets eller sosialtjenestens hjelp og støtte også etter fylte 18 år.

«Bare i 11 av de 114 kommunene har tilsynsmyndighetene ikke funnet noe å bemerke til tilretteleggingen og oppfølging av samarbeidet, verken brudd på regelverkskrav (avvik), eller forbedringsområder (merknad).»

Barne- og likestillingsdepartementet og Statens helsetilsyn har samarbeidet om landsomfattende tilsyn i 2008 for å undersøke om kommunene tilrettelegger for og følger opp samarbeid om tjenester til utsatte barn og unge. Tilsynet ble gjennomført av fylkesmennene og Helsetilsynet i fylkene som systemrevisjon i 114 kommuner. Tilsynet undersøkte om barnevern, sosial- og helsetjenester samarbeidet om tjenester til barn og unge som ved tilbaketrekking, utagering, rusmisbruk eller på andre måter viser ved sin oppførsel at de har behov for samordnede tjenester. Tilsynet omfattet tjenester til hjemmeboende barn i skolepliktig alder og til unge som har hatt barneverntiltak, og som nærmer seg, eller er i aldersgruppen 18–23 år. Tilsynet omfattet ikke samarbeid med andre sentrale kommunale tjenester til utsatte barn (skole, pedagogisk-psykologisk tjeneste) eller samarbeidet mellom kommunale tjenester og barne- og ungdomspsykiatrien.

Forsvarlige tjenester til barn og unges beste forutsetter at barn blir sett og får tilpassede tjenester til rett tid. Barns utvikling og liv kan ikke settes på vent fordi de som har kontakt med dem, og ser begynnende problemer, ikke riktig vet med hvem, når og hvordan de skal få etablert et nødvendig samarbeid.

Bare i 11 av de 114 kommunene har tilsynsmyndighetene ikke funnet noe å bemerke til tilretteleggingen og oppfølging av samarbeidet, verken brudd på regelverkskrav (avvik), eller forbedringsområder (merknad).

Det er store utfordringer knyttet til samarbeid over forvaltningsgrenser og mellom tjenestenivåer. Likevel er disse utfordringene ofte lite påaktet og fulgt opp i praksis av de som har

ansvar for flere tjenester. Kommunene står fritt når det gjelder hvordan de organiserer, tilrettelegger og følger opp samarbeid på tvers av tjenester. Hvilke ledere som har ansvar for helhet og sammenheng i tjenestene, avhenger av den styringsmodellen den enkelte kommunen har valgt. For brukerne er det avgjørende at det er lagt til rette slik at det samarbeides når det er nødvendig.

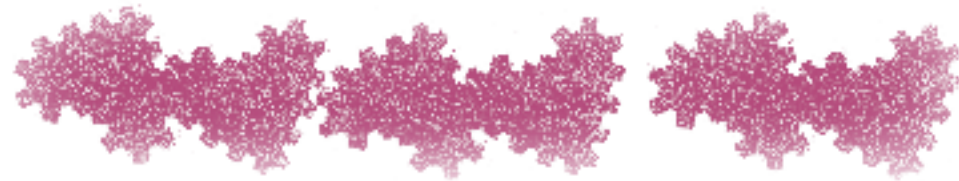
Fylkesmennene og Helsetilsynet i fylkene har undersøkt kommuner av ulik størrelse, ulik demografi og geografi og med ulike styringsmodeller. De har intervjuet kommunale ledere på forskjellige nivåer og ansatte i deltjenestene. De har også gått gjennom styringsdokumenter, pasientjournaler og klientdokumentasjon.

Kjennetegn på tilstrekkelig samarbeid

For å kunne vurdere om samarbeidet er tilrettelagt og fulgt godt nok opp, har vi sett på forskjellige kjennetegn som kan si noe om planlegging, gjennomføring og oppfølging av samarbeid. Hvert enkelte kjennetegn er ikke nødvendigvis et eget lovkrav. Når flere kjennetegn på samarbeid mangler, og kommunen ikke ivaretar samarbeidet på andre måter, er det grunnlag for å konkludere med at kommunen ikke sikrer forsvarlig samarbeid til beste for barn og unge til rett tid.

En forutsetning for samarbeid mellom tjenestene er at ansatte har kunnskap om rammer for og innholdet i andre kommunale tjenester. Vi har derfor undersøkt om kommunene sikrer at de ansatte har tilstrekkelig kunnskap om tjenester som barn og unge kan ha behov for, og om regelverket rundt taushetsplikt, opplysningsplikt til barnevernet og innhenting av informert samtykke er kjent.

En annen forutsetning er at det finnes fora eller arenaer der ansatte i de ulike tjenestene kan treffe hverandre for å diskutere samarbeid innenfor regelverkets rammer. Vi har undersøkt om det finnes slike, hvem som deltar der slike arenaer er etablert, og hvordan kommunenes ledelse følger opp samarbeidet. Vi har også undersøkt om tjenester som er innrettet for voksne med psykiske lidelser eller sosiale problemer, er tilrettelagt slik at de fanger opp



om deres brukere har barn som har behov for særskilt hjelp.

For at utredning og oppfølging av barn og unge skal skje forsvarlig, må de rette tjenestene involveres, og de riktige tiltakene gjennomføres, følges opp og evalueres. Vi har derfor undersøkt om relevante tjenester deltar i utredning og oppfølging av enkeltbarn, for eksempel om fastlegene deltar i samarbeidet når barn har behov for det, og vi har undersøkt om det lages tiltaksplaner og tilbys individuell plan når det er aktuelt.

Unge mennesker som har vært under barnevernets omsorg eller har mottatt hjelpetiltak, skal tilbys tilrettelegging når de er 18–23 år. Tilsynslagene har derfor sett på om barneverntjenesten og sosialtjenesten/NAV sammen gir unge mennesker mulighet til å velge hvilke tjenester de ønsker å motta når de blir myndige.

Tilrettelegging for tilstrekkelig samarbeid?

Når tilsynet gjennomføres som systemrevisjon, er det mulig å undersøke om svikten i enkelttjenester eller i det enkelte samarbeidstiltaket er tilfeldige, eller om de henger sammen med svikt i styring og ledelse. Ledere av deltjenester styrer og styres etter krav til egne tjenesters resultater. Det stiller derfor ekstra krav til styring å sikre samarbeid på tvers av ulike tjenester. Vi har sett at det en del steder overhodet ikke er lagt vekt på å legge til rette for samarbeid, ved at det verken finnes samarbeidsfora eller opplæringstiltak innrettet for nødvendig samarbeid. Andre steder er det etablert planer og rammer for samarbeidet, men det er ikke fulgt opp om samarbeidet faktisk skjer. Ledere i mange kommuner etterspør ikke om tjenestene faktisk gjennomfører planer eller når mål for tverrfaglig samarbeid, der dette er nødvendig for å gi riktige og sammenhengende tjenester til barn og unge.

Andre eksempler på at kommuner ikke følger opp samarbeidet om barn og unge, er at det ikke etterspørres om offentlige tjenester melder sin bekymring til barnevernet. Tilgjengelig statistikk om meldinger til barnevernet brukes for eksempel ikke som grunnlag for

diskusjoner tjenestene imellom om det tallene uttrykker, er det nivået kommunen mener er et riktig nivå for meldinger: «Gjennom intervjuer fremkommer det at barneverntjenesten hadde oversikt over hvem som sendte meldinger, men informasjonen ble ikke rapportert til bydelens ledelse eller brukt aktivt til å forbedre tjenestene.» Det kan i sin tur se ut til å bidra til at barn som lider overlast, ikke meldes eller meldes for sent, en observasjon som er gjort i flere kommuner: «Det fremgår av intervjuer og dokumentasjon at meldinger til barneverntjenesten kommer sent fra deltjenestene, dvs. mange er i ungdomsskolealder.»

Ansatte i NAV eller i psykisk helseverntjenester blir heller ikke alltid fulgt opp av sine ledere når det gjelder om de deltar i samarbeidsfora eller systematisk vurderer om brukeres barn har egne behov for hjelp: «Kommunen har ikke oversikt over om det lever barn i familier hvor psykisk syke foreldre mottar kommunale tjenester. Det har vært gjort forsøk på å få slik oversikt, uten at det har lyktes. Dermed blir ikke disse barnas situasjon vurdert i relasjon til mulige hjelpebehov.» Det er funnet varierende grad av kommunal styring av de kommunale tjenestene i NAV, noe som i en del kommuner ser ut til å bidra til at sosialtjenesten ikke fanger opp barn som har behov for særskilt oppmerksomhet i familier med rusproblemer eller som mottar økonomisk sosialhjelp.

For at en kommune skal sikre forsvarlige tjenester til barnas beste, er det ikke tilstrekkelig å legge til rette for og følge opp det daglige samarbeidet. Det må også undersøkes om det man gjør, faktisk fører til at barn blir fanget opp og fulgt opp i rett tid og på rett måte. Det må gjennomføres evaluering av egen styring og praksis slik at tjenestene til enhver tid er hensiktsmessige og effektive. Noen kommuner følger aktivt med på om de legger til rette for godt nok samarbeid, alt for mange gjør det ikke.