



Thomas Haaland

BARNE- OG UNGDOMSBASEN I SKEDSMO

Et nyttig verktøy i arbeid med
barn og unge

NOTAT
2006:102

Tittel: **Barne- og Ungdomsbasen i Skedsmo**
Et nyttig verktøy i arbeid med barn og unge

Forfatter: Thomas Haaland

NIBR-notat: 2006:102

ISSN: 0809-6929
ISBN: 82-7071-594-8

Prosjektnummer: O-2302
Prosjektnavn: Barne- og ungdomsbasen

Oppdragsgiver: Skedsmo kommune

Prosjektleder: Thomas Haaland

Referat: Rapporten gir en kort beskrivelse av arbeidet ved Barne- og ungdomsbasen, og gjengir samarbeidende etaters vurderinger av dette arbeidet.

Sammendrag: Norsk

Dato: Januar 2006

Antall sider: 30

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Sinsenvn. 47 B, Postboks 44 Blindern
0313 OSLO

Vår hjemmeside: Telefon: 22 95 88 00
Telefaks: 22 22 37 02
E-post: nibr@nibr.no
<http://www.nibr.no>

Org. nr. NO 970205284 MVA

© NIBR 2006

Forord

Våren 2005 inviterte Skedsmo kommunen til anbud i forbindelse med evaluering av Barne- og ungdomsbasen, et tiltak underlagt helse- og sosialsjefen i kommunen. Dette notatet presenterer resultatene fra arbeidet.

Notatet er utarbeidet av Thomas Haaland, som også gjennomført intervjuene og analysert de øvrige formene for data som notatet bygger på.

Oslo, januar 2006

Olaf Foss

Forskningsjef

Innhold

Forord	1
1 Innledning	4
1.1 Forhistorien	5
2 Det man planla	7
2.1 Organisatoriske forhold.....	8
2.1.1 Det man ikke gjør.....	9
2.2 Det man utfører: alt det andre - og noe til	10
2.2.1 ...noen reservasjoner og forbehold	11
2.3 Flerfoldige funksjoner – mangfoldige arbeidsoppgaver.....	11
2.4 Barnevernsvakta	12
2.4.1 Omfanget av akuttsaker varierer	14
2.5 Det ”kontraktfestede” klientforhold	15
2.6 Konsultasjoner.....	15
2.7 Innsøkte saker.....	16
2.7.1 Innsøkt som alternativ til institusjon	17
2.8 Basen i SAMBUS, SAMBUS i Basen	18
2.9 Gråsoner	18
2.9.1 Terskler	18
2.9.2 Gråsone forstått som <i>fellessone</i>	19
3 Informantenes vurderinger av Basen	21
3.1 Representanter fra politiet	21
3.2 Representant for Barne og ungdomspsykiatrien (BUP)	22
3.3 Kommunens representanter	22
3.4 Hovedinntrykk: det fungerer godt!.....	23
3.4.1 Likevel: litt sand i maskineriet?	23
3.5 Hva man ikke har fått til.....	25
4 Oppsummering og konklusjon	29

Sammendrag

Thomas Haaland

Barne- og Ungdomsbasen i Skedsmo

- et nyttig verktøy i arbeid med barn og unge

NIBR-notat: 2006:102

Barne- og ungdomsbasen ble vedtatt etablert i 2001 og med oppstart 1/1 2002. Basen kan delvis sees som videreføring av erfaringer fra et tverretattlig prosjekt nedsatt for å arbeide med ei tungt belastet ungdomsgruppe i 2001. Basen inngår som det tertiærforebyggende ledd i en omfattende plan for tverrsektoriell samordning av innsatsen for barn- og unge (SAMBUS).

Hovedformålet ved det foreliggende arbeid har vært å undersøke om den virksomhet som i dag drives ivaretar de funksjoner og oppfyller de mål som var forutsatt i kommunestyrets vedtak i 2001. Til grunn for denne vurderingen er lagt en lang rekke intervjuer med kommunale ledere, ansatte ved Basen, samt representanter for politiet, Barne- og ungdomspsykiatrien og Bufetat. Dessuten har de ansatte ført "dagbok" i to observasjonsuker før og etter sommeren 2005. I tillegg er det gjort analyser basert på anonymisert arkivmateriale fra Basen.

Konklusjonen fra dette arbeidet er at i alle hovedtrekk har Basen lyktes med å ivareta de funksjoner og å realisere de mål som var forutsatt i kommunestyrets vedtak. På enkelte områder er det grunn til å hevde at Basen ivaretar *flere* funksjoner og oppgaver enn det som var forutsatt.

Gjennom SAMBUS-modellen generelt, og gjennom Basen spesielt, har man i Skedsmo kommune lyktes med å etablere svært gode samarbeidsrelasjoner til Barne- og ungdomspsykiatrien. Likeens har man oppnådd et godt fungerende samarbeid med politiet ved Basen som barnevernvakt utenom ordinær kontortid.

Hovedkonklusjonen er at Skedsmo kommune ved Barne- og ungdomsbasen har utformet et godt verktøy i arbeidet for bedre oppvekstforhold for barn og ungdom.

1 Innledning

Foreliggende notat gir en "virksomhetsbeskrivelse" og en vurdering av arbeidet som utføres ved Barne- og ungdomsbasen i Skedsmo kommune.

Barne- og ungdomsbasen (heretter Basen) er en virksomhet underlagt Helse- og sosialsjefen i kommunen. Basen ble vedtatt opprettet fra 1/1 2002 og inngår i den såkalte SAMBUS-planen (**SAM**arbeid for **B**arn og **U**nge i Skedsmo). Virksomheten er finansiert over Barnevernets "frie midler", samt over de statlige psykiatrimidlene som kommunen mottar. De såkalte "frie midler" i barnevernet referer til midler avsatt for å dekke de kommunale egenandeler for bruk av andrelinjetjenester (institusjonsplasser, bruk av MST, m.v.) I logikken bak bruk av "frie midler" til finansiering av den kommunale Basen ligger at man ved *forsterkede hjemmebaserte tjenester* vil oppnå en reduksjon i bruk av (statlige) institusjonsplasser i barnevernets andrelinjetjeneste, og derved en reduksjon av utbetalinger av kommunale egenandeler til kjøp av slike plasser.

Hovedspørsmålet i denne evalueringen er om den institusjon som er etablert, og den virksomhet som drives, er i overensstemmelse med de intensjoner som lå til grunn for kommunestyrets vedtak i 2001. Det er altså snakk om en "målevaluering" for å undersøke samsvar mellom de mål, intensjoner og forutsetninger som lå bak kommunestyrets vedtak i 2001, og den virksomhet som faktisk drives i 2005.

Basen hadde fram til sommeren 2005 åtte stillingshjemler. Fra høsten dette året ble staben styrket med ytterligere to hjemler. Fra samme tidspunkt ble det besluttet å organisere virksomheten i tre team, hvorav ett skal ha særlig ansvar for (små)barn, de to øvrige for ungdom opp til 18 år.

Datagrunnlaget

Kildegrunnlaget for dette arbeidet bygger i første rekke på halvstrukturerte intervjuer med ansatte i Basen, med tjenestemenn i kommunen med en sentral rolle i utforming av SAMBUS-planen, toppledere innenfor sektorer som kultur, undervisning, helse og sosial samt barnevern, og dessuten representanter for viktige statlige samarbeidende virksomheter som politi, Barne- og ungdomspsykiatri og BUF-etat. Til sammen er det gjennomført 24 intervjuer med fra en halv- til en times varighet. Intervjuene ble gjennomført i månedskiftet september/oktober, omtrent samtidig med utvidelsen av stab og organisering av ungdoms- og barneteam omtalt ovenfor ble iverksatt.

Til grunn for intervjuene lå en guide utformet med grunnlag i det plandokument som lå til grunn for kommunestyrets vedtak om oppretting av Basen. Spørsmålene var formulert med sikte på å avklare om Basen i sin virksomhet ivaretar de målsetninger, oppgaver og intensjoner som er formulert i dette dokumentet.

I tillegg til intervjuer bygger rapporten på informasjon fra Basens eget arkiv, bl.a. anonymiserte opplysninger over alle innsøkte klienter fra 2002 t.o.m. september 2005.

Ved siden av å inneholde opplysninger om innsøkte klienter, gir dette arkivet oversikt over innsøkende instans, tid fra søknad til inntak, samt tid fra inntak til ”utskrivning”.

Jeg har dessuten søkt å belyse den del av ”kontaktflaten” mellom Basen og omverden som *ikke* handler om avtaler og møter med etablerte klienter. Dette skjedde ved at basens ansatte over to uker (en i juni, en i september) førte dagbok over alle henvendelser. Samtlige ansatte ble så intervjuet om innholdet i disse henvendelsene umiddelbart etter at hver av observasjonsukene var omme. Som vi senere skal se gir dette inntaket et godt bilde av Basens funksjon som barnevernvakt.

I den opprinnelige plan for evaluering av Basens arbeid var det tenkt at foreldre og unge som Basen har arbeidet med skulle få tilsendt et anonymt spørreskjema med spørsmål om sine erfaringer fra kontaktene med Basen. Planen var at Basen skulle sende dette skjemaet (utarbeidet av NIBR) til informantene via post. Informantene skulle så sende det ferdig utfylte skjemaet til NIBR. Selv om denne prosedyren ville sikre informantenes anonymitet, ble det klart at prosedyren ville bryte med Datatilsynets retningslinjer for informasjonsinnhenting til forskningsformål, og med de konsesjonsbetingelser som gjelder for et offentlig register. Det ble også klart at dispensasjon fra disse bestemmelsene ikke kunne påregnes.

En alternativ måte å innhente synspunkter på brukernes erfaring med Basen kunne vært å intervju noen få ungdom og foresatte som etter forespørsel frivillig ønsket å stille opp. Det er imidlertid helt klart at de svar en på den måten kunne få på ingen måte kunne regnes som representative for brukerne. Det vill følgelig være grunn til å stille spørsmål ved verdien av resultatet av en slik tilnærming. Det er også etiske betenkeligheter ved å be personer som sliter med livet og som derfor står i et klientforhold om å legge ut om dette forholdet til en fremmed.

Planene om å la brukerne komme til orde ble frafalt av disse grunnene.

1.1 Forhistorien

I 2001 nedsatte Skedsmo kommune en prosjektgruppe (”Tiltak på tvers”) med representanter fra kommunale sektorer (barnevern, undervisning, kultur) samt tjenestemenn i politiet. Oppgaven var å iverksette tiltak i forhold til ei avgrenset gruppe ungdom som skapte betydelig uro og frykt i nærområdet de var bosatt i, og som også var arrestert (og senere siktet) for å ha ranet barn og unge på sin egen alder.

Initiativet kom fra politiet, som etterlyste tiltak fra kommunens side. Da man fra kommunens side fikk innsyn i de utfordringene disse ungdommen reiste, ble det klart at man sto overfor problemstillinger som spente over mandatområdene til flere kommunale sektorer. ”Man sto overfor et problem som hele kommunen eide!” (Sitert etter rapport, ”Tiltak på tvers”, november 2001)

I april 2001 hadde man etablert et tverretattlig team (koordinert av barneverntjenesten) som jobbet opp mot disse ungdommene og deres familier. Etter 7-8 måneders arbeid ble erfaringene rapportert til den administrative ledelse ved de sektorer (samt politiet) som hadde deltatt i arbeidet. Et evalueringsseminar ble avviklet i november 2001.

Parallelt hadde man i kommunen arbeidet med utforming av plan for barne- og ungdomsarbeidet (modell for samarbeid på tvers for barn og ungdom 0-18 år i Skedsmo, SAMBUS-modellen). Planen ble vedtatt av kommunestyret i april 2001. I planen inngikk et forslag om å etablere ”Barne og ungdomsbasen” som et tertiærforebyggende nivå i en

helhetlig plan for det kommunale arbeidet på feltet. Siktemålet var å gjøre Barne og ungdomsbasen operativ fra 1/1 2002.

Det tverretatlige team nedsatt for å jobbe med ”barneranerne” var en form for spleiselag der tre kommunale sektorer (kultur, undervisning, helse og sosial/ barnevern) alle avgav personell til det team som barnevernet var satt til å koordinere. Også for utredning av kostnadene ved etablering av Barne- og ungdomsbasen ble tanken om spleiselag videreført. I den endelige plan for finansiering måtte imidlertid denne tanken oppgis. Barne og ungdomsbasen ble fullt ut finansiert over Helse og sosialsektorens budsjett, samt med midler fra det statlige psykiatritilskudd kommunen mottar.

Denne finansieringsmodellen gjelder også pr dato. Administrativt så vel som økonomisk er altså Basen fullt ut forankret i Helse og sosialsektoren.

2 Det man planla

I samarbeidsplanen inngår Basen som tredje nivå i SAMBUS. Nivåinndelingen følger logikken i strategiene i forebyggende arbeid, der en skjelner mellom det primære, det sekundære samt det tertiære tiltaksnivå. I SAMBUS er disse nivåene representert ved *nærmiljøgruppene* (fire distrikt), *fagteamene* (tre distrikt), og altså *Barne- og ungdomsbasen*.

Målgruppen for nærmiljøgruppene er *alle barn og unge (0-18 år)*, for fagteamene barn og unge som *"ikke trives, og hvor man er bekymret for utviklingen..."*.

Basen skal arbeide med: *Familier med barn i alderen 0-18 år som antas å ha behov for hjelp og bistand etter lov om barneverntjenester ved at de er kommet i eller står i fare for negativ utvikling i forhold til:*

Foreldre/foresatte

Konflikter i forhold til barnehage, skole, fritid, ungdomsmiljøet m.v.

Konflikter med foreldre

Vold (offer, observatør, utøver)

Oppmerksomhetssvikt, utagering

Kriminalitet

Rus

Psykisk helse

I saksframlegg til kommunestyret er målgruppen ytterligere beskrevet:

Basens arbeid skal rettes mot det enkelte barn, ungdom og dennes familie ... Innsatsen (..) vil grense opptil behandling og resosialisering. (...) Når tiltak iverksettes har problemene vart over tid og tiltaket vil da beskrives som hjelpetiltak og hjemles i lov om barnevernstjenester.

Målsettingene for Barne og ungdomsbasen er beskrevet ved følgende strekpunkter:

- et lavterskeltilbud, gi rask bistand
- et alternativ til plassering i institusjon
- et beredskapstilbud
- et koblingsorgan mellom barn, familie og lokale nettverksressurser
- et tilbud for korttidsplassering ved (akutt) omsorgssvikt
- et tilbud om avlastning og miljøskifte for barn og ungdom
- et utredningstilbud etter lov om barnevernstjenester
- et tilbud til voldsutsatte barn- og unge

Målgruppebeskrivelsen for Basen viser eksplisitt til lov om barnevernstjenester, og til forhold der lovens § 4-3 (om undersøkelsesplikt) kommer til anvendelse. Det er altså tale

om saker der en eller flere indikatorer gir grunn til bekymring for barnets situasjon, og der frivillige hjelpetiltak eller tiltak for plassering kan være aktuelt.

Strekpunktene angir mål, men et stykke på vei også hvilke virkemidler Basen skal ta i bruk for å nå målene. Basen skal være et beredskapstilbud. I praksis er dette ivaretatt ved at Basen er kommunens *barnevernsvakt* utenom ordinær kontortid. Basen skal være et lavterskeltilbud som gir rask bistand. For voldssaker er prinsippet senere presisert til at "*hjelp skal gis innen 48 timer*".

Som vi senere skal se eksempler på er prinsippet om rask bistand godt ivaretatt gjennom Basens *beredskapsfunksjon*, altså Barnevernsvakta, der akutte saker umiddelbart følges opp og holdes tak i til saken er løst, eller eventuelt til andre deler av tjenesteapparatet overtar ansvaret.

Om vi følger Basens ansatte i det daglige arbeidet vil vi finne mange ytterligere eksempler på at terskelen for kontakt er lav. Dels oppsøker Basens ansatte selv ungdom ute på gata (som vi senere skal vise eksempler på). Dels tar Basens "omgivelser" kontakt, ofte pr telefon, for å søke råd i enkeltsaker, eller for å be om Basens vurderinger om alvorlighetsgrad av observasjoner som er gjort. Særlig er det lærere som hyppig retter slike henvendelser til Basen. Slike henvendelser og påfølgende konsultasjoner har en uformell form. Konklusjonene i slike samtaler er ofte at den som henvender seg bør undersøke saksforholdet nærmere, eventuelt innhente samtykke fra foreldrene til å søke om at saken tas inn på Basen for nærmere undersøkelse. Slike uformelle henvendelser danner ofte startpunktet på et "*kontraktfestet klientforhold*" til Basen.

Arbeid med "*kontraktfestede klientforhold*" utgjør hovedtyngden av de oppgaver Basen utfører. Det kontraktfestede klientforhold er etablert gjennom forutgående søknad om "å bli tatt inn" på Basen. Slike søknader vurderes av et eget inntaksteam. Innsøker er som hovedregel en offentlig etat, men i noen tilfeller også barnets/ den unges foreldre eller den unge selv.

Umiddelbart kan det synes som om prosedyrene bak etablering av det kontraktfestede klientforhold bryter med prinsippet om at Basen skal være et lavterskeltilbud. Metaforen "lavterskel" viser jo til at det skal være lett å komme i posisjon til de tjenester leverandøren tilbyr. Her ser vi jo at man må *sende skriftlig søknad, samtykke fra foresatte må være innhentet*, og man må *vente* til søknaden er vurdert før man kommer i posisjon til å få del av ytelsene.

Prosedyrerne bak etablering av kontraktfestede klientforhold må imidlertid sees i lys av et annet sentralt strekpunkt i målformuleringene. Basen *skal være et alternativ til plassering i institusjon*. I forhold til de barn og unge dette gjelder, fungerer Basen som et hjelpetiltak under kommunens barnevern. De barn dette gjelder for, *har allerede et etablert klientforhold til barnevernet*. Prosedyrene er derfor ikke i konflikt med lavterskelprinsippet.

Som vi senere skal se er det barnevernet som søker inntak til Basen for flertallet av disse barna. Basen blir i disse sakene en "kontraktør" for barnevernet.

2.1 Organisatoriske forhold

Barne- og ungdomsbasen inngår som nevnt i SAMBUS (**SAM**arbeid for **B**arn og **U**nge i **S**kedsmo). SAMBUS-modellen beskriver hvordan ressurser i det offentlige tjenesteapparat og i det sivile samfunn kan koordineres for bedre å forebygge problemer

blant barn og unge. I SAMBUS representerer altså Basen det tertiærforebyggende nivå sammen med blant andre barnevernet og helsestasjoner. Arbeidet på dette nivå er innrettet mot det enkelte barn og barnets familie.

Det sekundærforebyggende nivå utgjøres av tre distriktsvise fagteam. Disse er sammensatt med representanter bl.a. fra lokale skoler, barnehager, PPA samt med helsefaglig og barnevernsfaglig personell. Også i fagteamene er arbeidet individrettet. Målet er å forebygge problemutvikling ved å avdekke mulige vansker på et tidlig stadium.

Det primærforebyggende arbeid koordineres gjennom tverrfaglige distriktsvise nærmiljøgrupper. I dette arbeidet søker man å stimulere offentlige og frivillige ressurser til engasjement og innsats i nærmiljø- og lokalt kulturarbeid.

Til Basen ble knyttet et inntaksteam som hver 14 dag møtes for å behandle søknader om inntak. Teamet var opprinnelig etablert for utelukkende å behandle søknad om inntak til Basen. Senere (2005) er funksjonsområdet utvidet. Inntaksteamet er omdøpt til *Koordineringsmøte*, og skal i tillegg til å behandle søknader om inntak til Basen, *avklare ansvarsforhold og samarbeid i saker som krever flerfaglig løsning og samarbeid på tvers av sektorgrenser, samt behandle de sakene som ikke finner sin løsning innenfor det enkelte tjenestested*. Foranledningen for denne utvidelse av det gamle inntaksteamets mandat var at man i Avdelingen for barn og familie sommeren 2005 besluttet å gi økt fokus til situasjonen for barn i alderen 0-6 år. (Fra samme periode ble staben ved Basen besluttet utvidet fra 8 til 10 årsverk. De ansatte ble organisert i tre team, hvorav ett er innrettet mot småbarn og deres familier.)

Det nye organ, koordineringsmøtet, utgjør nå i praksis et viktig bindeledd mellom det sekundær- og tertiærforebyggende nivå i SAMBUS, i det dette møtet også behandler mindre alvorlige saker hjemmehørende på nivå to. I inntaksmøte kan en sak i praksis vedtas oversendt barnevernet, innsluset til basen, eller besluttet behandlet ved en instans som inngår i det sekundærforebyggende nivået.

Siden Basen ble opprettet har søknader til inntaksteamet i hovedsak kommet fra barnevernet, men også fra skolene, fra politiet og via et av de tre etablerte fagteamene. Saker som ble oversendt inntaksteamet fra barnevernet har vært av to slag: for det første de barnevernssaker som det ønskes at Basen skal arbeide med (som hjelpetiltak etter lov om barneverntjenester), og for det andre saker der barnevernet har mottatt melding, men ikke finner at det er grunnlag for å iverksette barnevernstiltak. Den siste typen saker kan bli besluttet overført til basen, men like gjerne innsøkt til det sekundærforebyggende nivået.

2.1.1 Det man ikke gjør

Et av delmålene for Basen ble formulert til ... *å være et tilbud om korttids plassering ved akutt omsorgssvikt*. I den opprinnelige planen var driften ved Basen påtenkt som døgnkontinuerlig med kapasitet for (frivillig) korttidsopphold ved akutt krise. I den opprinnelige planskissen var det stipulert med ca 5 årsverk for å ivareta denne funksjonen. Bemanning av Basens øvrige virksomheter var beregnet til 10 årsverk, til sammen altså 15 årsverk.

Det å realisere dette ville innebære at kommunen etablerte en institusjon med hjemmel i lov om barneverntjenester. Slik etablering forutsatte godkjenning fra fylkesmannen. I samtaler med saksbehandlere hos fylkesmannen om dette spørsmålet kom det fram motforestillinger til etablering av døgninstitusjon. Spørsmål om heldøgnsdrift ble lagt ”på

vent” til fordel for bygging av andre deler av Basens virksomhet. Fram til sommeren 2005 disponerte Basen 8 stillingshjemler, etter sommeren ytterligere to. Fortsatt har man bare 2/3 av den bemanning som var stipulert for at heldøgnsdrift skulle kunne realiseres.

Det synes som en forutgående utredning av *behovet* for akutt heldøgnsplassing manglet da planen ble utformet. Et sentralt premiss for etablering av Basen var at den skulle fungere ”*som alternativ til institusjonsplassing*”. I etterhånd kan det synes som at behov for akutt døgnplassing har vært sett som et nødvendig element for å kunne ivareta en slik ambisiøs målsetting. I den tiden Basen har eksistert er det bare rapportert om én episode der slik akuttplassing har vært påkrevet, og der Basen (i egenskap av barnevernsvakt) latt en ungdom overnatte i lokalene.

Når Basens ansatte, ledere i barnevernet og i andre deler av kommunen blir forelagt spørsmål om behov for (akutt) døgnplassing er det tydelig at mangelen av en slik funksjon ikke sees som et presserende problem. Behovet synes lite. Opprettelse av døgnplasser synes å ha lav prioritet.

Heller ikke politiet ser noe stort behov for akutt døgnplassing. En polititjenestemann anslår at man ved politiet på årsbasis har 5 til 7 saker der barn under 15 år er involvert, og der det kunne være aktuelt med et akutt døgntilbud.

2.2 Det man utfører: alt det andre - og noe til

Jeg vil innlede med en konklusjon: *alle de øvrige mål beskrevet i saksdokumentet for kommunestyrets opprettelse av Basen er ivaretatt i dagens virksomhet.*

Grunnlaget for å hevde dette bygger i alt vesentlig på intervjuer med sektorsjefer og andre ledere i kommunen, samt med ansatte ved Basen. *’Basen er i alt vesentlig blitt det vi ønsket at den skulle bli’...* er en konstruert formulering som fanger fellesnevneren i så godt som alle disse intervjuene. (Noen informanter reserverer seg litt. Det kommer vi tilbake til.)

Men noen informanter i sentrale lederposisjoner går lengre: *Basen er blitt mer!* Disse viser til at Basen har ansatte med et svært høyt kompetansenivå, ansatte som nyter stor respekt blant ansatte i andre deler av kommunens tjenestesteder, kanskje særlig blant ansatte i barnevernet. Fordi de ansatte ved Basen er så kompetente, og opptrer så profesjonelt, glir samarbeidet om enkeltklienter og om større saksforhold svært smidig, og smidigere enn det man normalt kan ha forhåpninger om. Ved smidighet i samarbeid bidrar Basen til at det innføres det en informant karakteriserer som *fellessoneforståelse* der flere sektorer er ”deleiere” til problemkomplekset. På den måten hindres ansvarspulverisering og ansvarsfraskrivelse.

Et høyt kompetansenivå legger i følge de samme informantene også grunnlag for at Basen får en rolle som kanskje best kan beskrives som innovatørens: *Basen er flink til å fange opp nye løsningstilnæringer og til å implementere slike.* Disse viser i denne sammenheng bl.a. til at ansatte ved Basen raskt skolerte seg i Agression Replacement Training- metodikken (ART), og at de i løpet av kort tid har iverksatt slik trening overfor ungdom med voldelige tilbøyeligheter ved to av ungdomskolene i kommunen.

De ansatte ved Basen har alle høyskole- eller universitetsutdanning. De fleste har en eller flere former for tilleggsutdanning. Samtlige har lang praksis etter endt utdanning, og ved nyansettelser er det lagt vekt på å oppnå en personalsammensetning med flersektoriell erfaringsbakgrunn. I tillegg til ansatte med erfaring fra arbeid i kommunalt barnevern,

finner vi i dagens stab ansatte med lang erfaring bl.a. fra arbeid i barne- og ungdomspsykiatri og fra PPD.

2.2.1 ...noen reservasjoner og forbehold

Det er informanter med tilknytning til Basens "eier", altså helse- og sosialsektor inkludert barnevern, som gir toppkarakterer til det arbeid som utføres ved Basen. Positive, men likevel litt reserverte er representanter for undervisning og for kultur. I reservasjonene understreker disse representantene at de jo "sitter langt unna" Basen, at det ikke har innsyn i det daglige arbeid, og derfor heller ikke riktig vet hvor godt det arbeid som drives er. De understreker at de bygger på sekundære opplysninger. Som en av disse informantene sa i intervjuet: *Jeg snakket med mine medarbeidere om deres erfaringer med Basen før du kom. De holdt alle tommelen opp for det arbeid Basen gjør med ungdommene. Jeg stoler på deres vurderinger.* Eller som en annen sentral representant for undervisningssektoren uttrykte det: *Jeg tror arbeidet de gjør er godt, men jeg vet jo ikke. På den annen side er det jo slik at dersom skolene hadde noe å utsette på dem ville jeg fort ha fått beskjed.*

Men informanter fra disse sektorene har også reservasjoner av en mer substansiell karakter. Representanter fra kultursektor advarer mot å utvikle et kulturelt særtilbud. Man mener å ha observert at Basen utvikler egne aktivitetstilbud for "sine" barn på tross av at parallelle aktiviteter drives lokalt i kommunal- eller frivillig regi. Det vises bl.a. til at Basen har meldt på ungdom til en spesiell idrettsgren i en kommune flere mil unna, på tross av at samme form for idrett tilbys av et lokalt idrettslag i Skedsmo.

Fra skolesektor gis det uttrykk for reservasjon til Basens arbeid basert på hva skolesektor kunne *ønsket eller forventet* at Basen bidro med i forhold til skolene. Litt upresist kan disse forventningene uttrykkes som et ønske om at Basen skulle vært mer til stede ved skolene, at Basen skulle jobbet mer med og rundt "de bråkete elevene" på skolen, i skoletiden, for på den måten å unngå uro og for å skape et bedre læringsmiljø. Det kan se ut som om skolesektor ønsker seg en "miljøarbeider" som ved sosialpedagogiske virkemidler bidrar til å dempe uro, og som samtidig er en "klientarbeider" som bidrar til å sette grenser for urolige og utagerende elever. Man erkjenner at Basen et stykke på vei arbeider på måter som ivaretar slike formål. Reservasjonene er basert på at man skulle ønske mer av dette.

2.3 Flerfoldige funksjoner – mangfoldige arbeidsoppgaver.

I tillegg til å beskrive målgruppe(r) for Basen, gir kommunestyrets vedtak anvisning på hvilke oppgaver Basen skal ha, og på hvordan arbeidet skal utføres.

Barne- og ungdomsbasen skal, ivareta et bredt spekter av oppgaver. Man skal på den ene siden gi (rask) bistand til barn og unge *med hjemmel i lov om barneverntjenester*, man skal være *et beredskapstilbud* (barnevernsvakt), man skal gi et (raskt) tilbud til *voldsutsatte* barn og unge, og man skal drive *koblingsarbeid* (nettverksarbeid) med formål å integrere barn, unge og deres familier i lokalmiljøet. Dette flerfold av oppgaver avspeiles tydelig i Basens arbeid, og i måten arbeidet organiseres.

En grovinndeling av Basens arbeid kan formuleres i tre hovedpunkter:

- *Individrettet arbeid*, faste klienter tatt inn gjennom inntaksteamet
- *Nettverksarbeid, miljøarbeid* i samarbeid med skoler

- *Kommunal barnevernvakt*

For å kunne ivareta den beredskapsfunksjon Basen er tillagt kreves at man holder kvelds- og helgeåpent. Dette innebærer at personalet jobber turnus. Etter klokken 1600 (fram til midnatt) på hverdager, samt lørdager og søndager ivaretas beredskapsfunksjonen ved to ansatte som fungerer som kommunens *barnevernsvakt*. Primæroppgaven vil være nettopp beredskap, d.v.s. å kunne stille opp i akutte hendelser som involverer barn og unge. I praksis er det i hovedsak politiet som er "leverandør" av slike saker, og som tilkaller Basen i egenskap av barnevernsvakt.

Arbeidet i de tre hovedfeltene er skilt i tid, delvis også i rom. Det individrettede arbeid finner først og fremst sted på dagtid etter forhåndsavtale om tid og sted, svært ofte "hjemme hos". Nettverks- og miljørettet arbeid finner sted på dagtid, men også ettermiddag og kveld på skoler i kommunen. Deler av dette er individrettet, men uten at det foreligger et "klientforhold" av samme slag som ovenfor. Arbeidet er rettet mot elever med et mer eller mindre marginalt forhold til skolen, elever som skulker skolen, og som er i en risikosone i forhold til rusmidler. Blant slike elever kan det være flere som barnevernet arbeider med, men de er ikke tatt inn til Basen gjennom inntaksteamet. Ved en av skolene der slikt arbeid drives, vil Basen være til stede ca to timer tre ganger pr uke.

En annen form for slikt prosjektpreget arbeid drives gjennom ART-grupper (**A**ggression **R**placement **T**raining) ved en av skolene, og en ny er under oppretting ved ytterligere en skole. Også i disse sammenhengene er det snakk om en form for "inntak", i det det er drøftet med lærere hvilke ungdommer det er aktuelt å arbeide med. Basen har interne drøftinger for å avklare at de aktuelle ungdommene faktisk kan regnes som tilhørende den målgruppe Basen er satt til å jobbe med. (Denne diskusjonen pågikk for eksempel i forbindelse med etablering av ny ART-gruppe ved en av skolene i oktober i år)

2.4 Barnevernsvakta

Beredskapsarbeidet gjennom funksjonen som Barnevernvakt ivaretas som nevnt etter ordinær arbeidstid (ukedager), samt i helgene. Hovedoppgaven "er å være i beredskap". Så godt som alle akutte barnevernssaker formidles via politiet.

Men det kan være langt mellom meldinger om akutte situasjoner. Moderne kommunikasjonsutstyr gir mulighet for fleksibilitet. Huselefonen på Basen kobles opp mot mobiltelefon. Basen har dessuten sambandsutstyr til politiet. Følgende dagbokopptegning fra lørdag/natt til søndag forsommeren 2005 illustrer:

Klokken 2330: Traff på to (ukjente, min anmerkning) trettenåringer i sentrum utenfor et av de mest bråkete utestedene. Foreldrene vet hvor vi er, sa guttene. De hevdet å ha fått lov til å være sent ute. Lang samtale. Gjorde ikke mer enn å konstatere at de ikke hadde gjort noe galt, og oppfordret dem til å dra hjem.

Ca klokken 2400: møte på tre 14,15-åringer (annet område av kommunen). De bar på ølflasker. Kontaktsøkende. Ble en lang samtale

Ca klokken 0030. Dro innom politistasjonen, slo av en prat

Ca kl.0100. Dro til kjent samlingsplass (tredje sted i kommune). Traff 8-9 ungdommer samlet utenfor kiosk. Lang samtale.

Gikk av vakt klokken 0300.

Arbeidet som utføres av Barnevernvakten denne kvelden er, som vi ser, helt uten innslag av akuttsaker. Det som gjøres må karakteriseres som ”miljøarbeid” og kontaktetablering til mer eller mindre ukjente unge som ”er på feil sted til feil tid.”

Lørdagen etter er bildet et annet:

Ca 2300, patruljerte i sentrum, stoppet utenfor utested hvor det var bråk. Snakket med tre politifolk, fikk avklart at det ikke var barn/ ungdom under 15 involvert.

2345 Telefon fra politivakta. 15-åring har gått berserk hjemme. Far tatt med gutten til politistasjonen. Hentet gutten og far til Basen. Snakket med far og sønn i 2,5 time. Familien ukjent for Basen. Konflikter mellom gutten og foreldrene pga livsførsel: ute hele natta, sover halve dagen, skulket skolen, får dårlige karakterer, bryter regler foreldrene søkte å håndheve. Samtalen avsluttet 0230. Avtalte nytt møte klokken 1400 søndag. Samme to medarbeidere dro hjem til familien. Avtalte nytt møte med familien senere i uken. Ble enige med familien om at de skulle fylle ut søknadsskjema om å bli tatt inn på Basen.

På denne vekten blir en akuttsak, opprinnelig fanget opp av politiet, hovedjobben denne natta, samt påfølgende dag. Eksempelet illustrerer flere typiske forhold ved beredskapsfunksjonen: for det første at det er *politiet* som formidler eller viderehenviser, for det andre at sakene har *preg av å være akutte*, for det tredje at Basen *reagerer umiddelbart*, og for det fjerde at Basen oppviser stor grad av *kontinuitet* i arbeidet (de samme medarbeidere følger opp saken søndagen).

Før akuttmelding kom kl. 2345, ser vi at også på denne vakta er det gjort oppsøkende arbeid i sentrum. Medarbeiderne undersøker at det ikke er mindreårige barn involvert i det som karakteriseres som ”bråk ved et utested”. En gjennomgang av vaktlogg for barnevernsvakta peker tydelig mot at arbeidsoppgaver- og arbeidsmåter skifter med årstid. Slikt oppsøkende arbeid som beskrevet i juni og september synes å ha mindre omfang i vintermånedene. I den mørke årstida ser det derimot ut som at ungdommer (og foreldre) som er, eller har vært i et ”kontraktfestet klientforhold” oftere tar kontakt med Basen etter ordinær arbeidstid når de ansatte arbeider som barnevernsvakt. I de fleste av disse henvendelsene framgår det at den vakthavende har avtalt med sin ”kontraktfestede klient” at vedkommende skal ringe eller komme til Basen på avtalt tidspunkt om kvelden. Utbredt synes det også å være at klientene tar kontakt for å søke råd eller hjelp i en konkret hendelse, for eksempel ved at en mor ringer fordi sønn/datter enda ikke er kommet hjem til tross for at det er sent, en sønn/datter ringer p.g.a. uoverensstemmelser med foreldrene, eller uoverensstemmelser mellom foreldrene.

I den observasjonsuken vi her refererer til formidlet politiet ytterligere to akuttsaker, hvorav den ene handlet om meget alvorlig seksuelt overgrep. Basens medarbeider fungerte som setteverge under de politiavhør som umiddelbart ble iverksatt. I tillegg til disse sakene orienterte politiet om to familievoldssaker. I den ene av disse forelå det politianmeldelse. I dette tilfellet skrev Basen brev til mor med tilbud om samtaler og oppfølging for seg og barna.

Det er verdt å understreke at alle disse akuttsakene (inkludert de to familievoldssakene) handlet om familier og barn som ikke tidligere er kjent for Basen.

2.4.1 Omfanget av akuttsaker varierer

Beskrivelsene av beredskapsarbeid ovenfor gjelder for én observasjonsuke i juni i år. I en uke i høst (september) gjennomførte en ny slik dagbokføring som den i juni. I denne uken ble *ikke en eneste* akuttsak meldt til barnevernsvakten. Alt arbeid utført etter klokken 1600, samt i helgene bar i denne uken preg av de vi ovenfor kalte miljø- og nettverksarbeid, altså at vakthavende med mobilt sambandsutstyr beveger seg ut av Basens lokaler og oppsøker ungdomsgrupper ute¹.

Vaktloggen fra Barnevernsvakta viser følgende tall over akuttmeldinger måned for måned hittil i 2005:

Januar	22 saker
Februar	18 saker
Mars	20 saker
April	17 saker
Mai	27 saker
Juni	17 saker
Juli	15 saker
August	16 saker
September	12 saker
Oktober	22 saker
November	<u>25 saker</u>
Til sammen	211 saker

I årets 11 første måneder behandlet Basen i egenskap av Barnevernsvakt til sammen 211 saker, i gjennomsnitt 19 saker pr måned.

Som vi ser er det betydelige svingninger fra måned til måned. I tredje kvartal var det langt færre henvendelser enn i første og andre kvartal. Mai måned topper statistikken med 27 saker. September er måneden med færrest henvendelser.

De få henvendelsene i september gav opphav til spekulasjoner blant de ansatte. Samtlige gav uttrykk for at det "har vært tørke" på Barnevernsvakta den siste tiden. Flere gav uttrykk for at dette også falt sammen med et synkende antall henvendelser til inntaksteamet, særlig bra barnevernet. For noen gav disse observasjonene opphav til spekulasjoner av typen "har de mistet tilliten til oss?". Konkret ble det gitt uttrykk for at forklaring på synkende antall henvendelser måtte ha sin forklaring i at "leverandørene" av saker (politiet, barnevernet) har endret sitt syn på Basen, eller hevet terskelen for hvilke saker som er aktuelle for oversendelse til Basen.

Tanken om at "tørken" skyldes liten pågang også til politi og barnevern er helt fraværende. Vi kommer tilbake til dette senere.

¹ Slikt utepatroljerende miljøarbeid skjer noen ganger med bil, der begge vakthavende er ute, andre ganger til fots, ved at den ene vakthavende går ut, mens den andre er igjen på Basen. Praksis varierer. De ansatte gir uttrykk for ulike holdninger til verdien av slikt miljøarbeid. Blant noen sees slikt arbeid som svært viktig. Andre mener at dette ligger på siden av Basens oppgaver, og at det primære arbeid er å drive "kontraktfestet klientarbeid".

2.5 Det ”kontraktfestede” klientforhold

Betegnelsen ”kontraktfestet klientforhold” nyttes av én av de ansatte ved Basen for å karakterisere det vedkommende oppfatter å være Basens aller viktigste arbeidsoppgaver. (Det er uklart om denne betegnelsen inngår i Basens daglige interne språkbruk for å karakterisere det individ (- og familierettede) arbeidet, men betegnelsen er ikke desto mindre dekkende for hvordan relasjonen mellom Basen og det enkelte barn/ungdom og vedkommendes foresatte er etablert.)

Som nevnt er alle beslutninger om inntak til Basen fattet i inntaksteamet etter forutgående søknad. Slik søknad fremmes på eget skjema. Innsøkende kan være barnet (barnets pårørende), barnevernet i kommunen, den enkelte skole eller pedagogisk psykologisk avdeling (PPA), barnehage, helsestasjon eller politiet. Uansett hvilken instans det er som står bak søknaden forutsettes at *barnets foresatte har gitt sitt samtykke til at søknad sendes*, og at slik samtykkeerklæring følger søknaden. Når det er barnevernet som står som innsøker vil Basens arbeid ha karakter av hjelpetiltak med hjemmel i lov om barnevernstjenester.

Disse prosedyrene gjør det berettiget å karakterisere det individrettede arbeidet ved Basen som *kontraktfestede klientforhold*. Dette er særlig interessant i de saker der barnevernet søker inn barn til Basen hvor alternativet ville vært plassering utenfor hjemmet, altså i institusjon. I slike ”alternativ-til-institusjon-saker” foreligger foresattes samtykke som i alle andre innsøkninger til Basen. Det er derimot all grunn til å stille spørsmål om slike samtykke kunne blitt oppnådd om det var plassering utenfor hjemmet som var den ”opsjon” de foresatte var blitt forelagt. Vi kommer tilbake til dette.

I dagliglivet dominerer det ”kontraktfestede klientarbeid”. Det er dette arbeidet som legger beslag på størstedelen av de ansattes tid. Arbeidet er i noen grad forutsigbart i det tid og sted for møte med familien (eller barnet) er avtalt på forhånd, som regel to til tre ganger pr uke. Også tema eller problemstilling for møtet har et minimum av forutsigbarhet ved seg, enten ved at det eksplisitt er avtalt hva møtet skal handle om, eller at temaet faller naturlig inn i en serie av tidligere møter og konsultasjoner. Rundt dette er likevel frihetsgradene store. I et eksempel har medarbeider ved Basen timeavtale med en ungdom, og der formålet er å undersøke muligheter for arbeid og opplæring gjennom A-etat. Framme på avtalt sted til riktig tid, møter vår medarbeider ikke bare den ungdom han har et ”kontraktfestet klientforhold” til, men også to av denne ungdommens venner, venner som i forhold til utdanning og arbeid befinner seg i samme situasjon som klienten. De to vennene ønsker også å bli med til A-etat. Den avtalte timen ved A-etat tar karakter av gruppekonsultasjon. Den i utgangspunktet forutsigbare avtalen får en utgang som vår mann på forhånd ikke hadde planlagt. Eksempelet kan inngå i en rekke som alle viser den store grad av *fleksibilitet* i Basens arbeidsmåte (i dette tilfellet også A-etats). Det illustrerer også elementer av det som ovenfor er omtalt som nettverksarbeid.

2.6 Konsultasjoner

I tillegg til de arbeidsoppgavene vi her har beskrevet, yter Basen konsultasjoner til andre institusjoner.

Som nevnt kontaktes Basen, og Basens ansatte jevnlig med spørsmål om råd i forhold til enkeltsaker (individer), eller i forhold til spesielle saks- eller problemkompleks. Lærere i grunnskolen synes å være den gruppen som hyppigst retter slike uformelle henvendelser.

Et par eksempel på spørsmål rettet til Basen er følgende:

Lærer i barneskolen ringte om gutt på ca 9 år. Gutten ”vandrer”, bruker ikke sine ressurser, kan ikke ta imot beskjeder, klarer ikke å sitte i ro, sosialt isolert. Lærer ba om råd.

Samtalen varte ca 30 minutter. Medarbeider ved Basen hadde ikke snakket med denne læreren tidligere, og kjente ikke gutten. Konklusjonen på samtalen ble at lærer sender søknad til inntaksteamet om inntak til Basen.

Sosiallærer ved (...) skole ringer angående to jenter som driver selvsykdom. Ber om råd. Basen anbefaler å kontakte helsestasjon, lærer ønsker heller at Basen skal snakke med jentene. Blir enige om det, og det avtales tidspunkt for når jentene skal møte på Basen.

Også her rettes spørsmålene til basen som institusjon.

Minst like vanlig synes det å være at henvendelsene rettes til en medarbeider som lærer tidligere har samarbeidet med. Spørsmålene om råd kommer gjerne litt off-record og litt under ”eventuelt”, etter at dagsorden for avtalte møter er ferdigbehandlet. I forbindelse med møte for planlegging av ART-gruppe ved en av skolene, dukker det for eksempel opp spørsmål om råd i forbindelse med noe helt annet, nemlig ei jente som har rispet seg selv med kniv. Spørsmålene gjaldt dels bidrag til vurdering av hvor alvorlig dette kan antas å være, dels om hvilke strategier en kan følge om det var nødvendig å gjøre noe for jenta.

Som vi ser har slike forespørsler et uformelt preg. Henvendelsene gjelder forhold som gir grunn til bekymring. Konklusjonene i de henvendelsene vi her har referert ender i stor grad med at Basen skal møte de aktuelle barna, enten ved at barnet søkes inn til Basen via inntaksteamet på vanlig måte, eller at det gjøres en timeavtale på Basen slik at grunnlaget for bekymring kan bli bedre avklart, og eventuelle tiltak vurdert.

Disse konsultasjonssakene illustrerer ”lavterskelprinsippet” på en god måte. De viser også hvordan Basen på en enkel og ubyråkratisk måte ivaretar funksjonen som ”utredningstilbud etter lov om barneverntjenester”, slik kommunestyrets vedtak forutsetter. I tillegg illustrerer eksemplene noe av starten av innslusing av ”saker” og klienter til Basen. Læreren uformelle henvendelse om ”den vandrende” 9-åringen endte ut med en konklusjon om å sende søknad om inntak. Slik søknad forutsetter at lærer innhenter foreldrenes samtykk. Likeens må eleven gi sin tilslutning. Søknad kan så sendes, og muligens ende som et ”kontraktfestet klientforhold”.

Det er uklart hvor stort omfang slik konsultasjonsoppgaver har. De refererte eksemplene omhandler fire ungdommer, og ble meldt i våre to observasjonsuker i juni og september. September ble sagt å være en usedvanlig stille måned sett fra Basens, barnevernets så vel som politiets ståsted. Vår uke i juni var sagt å være atypisk fordi skolen var i ferd med å ta sommerferie og forespørslene fra skolene derfor færre en vanlig. Men om vi antar at de to observasjonsukene er noenlunde representative for slike konsultasjoner, skulle dette innebære at Basen gjennom et år gir konsultasjoner rundt et hundretalls barn!

2.7 Innsøkte saker

I tiden etter at Basen ble operativ (1. januar 2002) har inntaksteamet behandlet til sammen 160 søknader om inntak til Basen. Av disse kommer 54 (34 prosent) fra barnevernet, fra skoleverket kom til sammen 28 saker (18 prosent), familier (og ungdom selv) sto bak til

sammen 25 (23+2) søknader (16 prosent). 11 søknader kom fra fagteam (nivå 2 i Sambus). Til sammen tre søknader kom fra barne- og ungdomspsykiatrien og politiet (2+1). For 39 søknader mangler det opplysninger om innsøkende instans.

Det er altså barnevernet som er den klart hyppigste innsøkende instans til Basen. Bak dette skjuler det seg i noen tilfeller andre offentlige instanser, særlig politi og skoleverk, men også søknader fra familier. Bakgrunnen for dette er at det i en del av disse søknadene kan være uklart om saken er av en slik art at barnevernet (først) må foreta undersøkelser for å avklare om saken gir grunnlag for iverksetting av tiltak etter lov om barnevernstjenester. Når slike undersøkelser er foretatt kan saken på ny fremmes for inntaksteamet, men da med barnevernet som innsøkende instans.

I det dokument som lå til grunn for kommunestyrets vedtak om etablering av Basen var *rask hjelp* (innen 48 timer) en av de ”vimpler” som skulle markere Basens arbeidsform og egenart. Når det gjelder Basens beredskapsfunksjon omtalt ovenfor ser vi at dette er et klart kjennetegn ved virksomheten. Mer uklart er det om dette er oppnådd når vi ser på *ventetid* (=tidspunkt fra når søknad er datert, til dato for vedtak om inntak til Basen er fattet.) Vi finner da at det i gjennomsnitt går 21 dager fra datert søknad til Basen faktisk begynner å arbeide med den enkelte ungdom og familie. En nærmere gjennomgang viser imidlertid at ventetiden er meget kort når det er barnevernet (eller et av de kommunale fagteamene) står som innsøkende instans, men svært mye lengre når det er andre som står bak søknaden. Når søknaden kommer fra skoleverket er for eksempel gjennomsnittlig ventetid mer enn 35 dager, når det er familien eller den unge selv som søker er gjennomsnittlig ventetid mer enn 45 dager.

Når medlemmer av inntaksteamet blir forelagt dette gies det tre supplerende forklaringer. For det første er søknader fra andre instanser (enn barnevern og fagteam) ofte svært knappe (”to-linjers meldinger”); søkeren må kontaktes for ytterligere opplysninger. For det andre kan søknaden være av et slikt slag at den kan forstås som bekymringsmelding, og således krever at barnevernet foretar selvstendig undersøkelse. For det tredje kan søknad om inntak fra andre instanser bli stilt i kø bak eventuelle inntak begrunnet som alternativ til institusjon. Søknad om inntak som alternativ til institusjon vil alltid ha første prioritet til inntak.

Av de behandlede søknadene omhandler 90 ungdom i alderen 13-18 år, 29 søknader gjelder barn (7-12 år), mens 11 søknader gjelder barn 6 år og yngre. Det er noen flere gutter enn jenter som er innsøkt til Basen i perioden.

Den hyppigst forekommende begrunnelse for søknad om inntak gjelder ”familieproblemer” med 52 saker (33 prosent av alle søknader). Henvisning til forhold ved barnet forekommer i 32 søknader, der det vises til ”rus”, ”tilpasningsproblemer”, ”skoleproblemer” eller ”grensesetting”. I ni søknader er hovedbegrunnelsen at den innsøkte er et voldsoffer (6 saker) eller voldsutøver (3 saker).

2.7.1 Innsøkt som alternativ til institusjon

Til grunn for finansiering av Basen ligger ”alternativ til institusjon” som et viktig premiss. Ved å bygge opp effektive hjemmebaserte tiltak har tanken vært – og er – at man kan spare kommunen for betydelige utgifter (egenandeler) ved (tvangs)plassering utenfor hjemmet i statlige (tidligere fylkeskommunale) institusjoner. Dette sentrale premiss danner grunnlaget for at slike saker går foran i køen ved innsøkning til Basen. I søknadsskjemaet blir det klart markert om søknaden gjelder alternativ til plassering, eventuelt med hvilken lovhjemmel.

I perioden fra oppstart av Basen i 2002 fram til i dag er til sammen 37 barn og unge tatt inn, der det av vedtaket framgår at det handler om alternativ til plassering i institusjon. I 14 av disse 37 inntakene er det *i tillegg* til inntak på Basen fattet beslutning om ytterligere hjelpetiltak (plass i SFO/ barnehage, oppfølging fra miljøarbeider, utredning ved Barnevernets Utredningssenter (BUS), bistand til hybel/livsopphold m.v).

2.8 Basen i SAMBUS, SAMBUS i Basen

Som nevnt representerer Barne- og ungdomsbasen det *tertiærforebyggende* nivået i SAMBUS-modellen.

De mål og virkemidler som framheves i SAMBUS-modellen finner vi også igjen i beskrivelsen av Basens mål og virkemidler. "Samarbeid på tvers" er ett slikt sentralt stikkord. "Fylle tomrom og gråsoner" i ansvarsområder mellom sektorer er et annet slikt stikkord, eller som en av pionerene i planarbeidet uttrykker det: "... *det var sentralt for oss å utvikle en fellestoneforståelse og en avklaring av rollene mellom ulike sektorer for at hullene skulle kunne tettes*".

2.9 Gråsoner

"Her i kommunen fikk vi ikke øye på omsorgssvikt før barna var blitt 8"!

Sitatet er en spissformulering hentet fra samtale med en sentral representant for barnevernstjenesten. Implisitt i utsagnet ligger at mistanke om omsorgssvikt som rammet småbarn i altfor mange tilfeller ikke ble meldt, og derfor ikke undersøkt av barneverntjenesten. Omsorgssvikt var et skjult sosialt problem.

2.9.1 Terskler

Generelt er det slik at forvaltningen reagerer på *etterspørsel*. Normalt blir man ikke "klient" eller pasient utelukkende fordi man har et behov. For å bli registrert bruker av en tjeneste må den etterspørres, og hovedregelen er at slik etterspørsel skal komme fra klienten selv. Dette krever at den som er i behov av bistand har et minimum av innsikt i eget behov, og er i stand til å se forbindelsen mellom eget behov og det eller de organ som er etablert for å bistå til løsning av slike problem. Det kreves et minimum av *kompetanse* for å etterspørre slik tjeneste.

Små barn har ikke slik kompetanse. Barnets foresatte vil trolig i de fleste tilfelle benekte at de gir mangelfull omsorg. Følgelig er det andre i barnets omgivelser som på barnets vegne må gå inn i etterspørrens rolle. Disse andre kan være slektninger eller naboer til barnet, men svært ofte vil det være representanter for andre deler av forvaltningen som vil være de første til å registrere at noe er galt. Ansatte ved helsestasjon, barnehage, skole, skolehelsetjeneste vil ofte være de som på vegne av barnet tar på seg rollen som "etterspørre" og utøver den nå lovpålagte plikt å melde fra til barnevernet.

Men også for disse vil det å etterspørre stille krav til kompetanse. Hvilke kriterier skal være oppfylt for at grunnlag for bekymring foreligger? Hvor ligger terskelen for at "uro" skal forstås som "bekymring"? Hver av disse representantene vil dessuten kunne oppleve at det å melde fra til barnevernet vil kunne komme i veien for, og i konflikt med deres eget arbeid for barnet og familien. Foreldrene vil kanskje komme til å ta barnet ut av barnehagen dersom barnehagen melder til barnevernet. Skolen vil kunne oppleve at

samarbeidet med familien blir vanskelig når melding er sendt, osv. Representanter for ulike etater kan komme til å forholde seg passivt i forventning- eller håp om "at noen andre" står fram og melder fra.

Representanter for andre sektorer: helsestasjon, barnehage, skole, skolehelsetjeneste, politiet m.fl., vil derfor ofte være i behov av løpende "voksenopplæring" om den plikt de etter loven har til å melde fra, om hvilke kriterier som gjelder, om hvilke opplysninger melding bør inneholde, om tjenestevei, og om hvem mottaker av slik melding skal være².

Rutinene for slike meldinger hevdes nå å være gode i Skedsmo. Men igjen og igjen forekommer det avvik, dels ved at det sendes såkalte "to-linjers meldinger" der mye informasjon er holdt tilbake, og dels også ved at meldingene sendes feil adressat, for eksempel til Basen eller til inntaksteamet, nå "koordineringsmøtet".

Men selv om man har utformet rutiner som bidrar til at flere melder fra, og at man således langt på vei har overskredet "kompetanseterskelen" som hinder fra å melde, er det ikke til å komme bort fra at vurderinger av "omsorgssvikt" av "bistandsbehov" og av "barnets beste" i høy grad bygger på skjønn. Representanter for ulike tjenesteytende sektorer kan ha ulike vurderinger på disse områdene, og ikke minst i spørsmålet om hvem (i betydningen hvilke sektor) det er som "eier" saken og som har plikt til å gripe inn.

2.9.2 Gråsoner forstått som *fellessone*

Til Basen var det, som vi har sett knyttet et inntaksteam som fattet vedtak i søknad om inntak til det vi har kalt kontraktfestet klientforhold. Teamet består som nevnt av leder for forebyggende tjeneste (fagteamene, nivå to i SAMBUS), leder for barnevernet, leder for skolehelsetjenesten, samt leder for Basen. Fra høsten 2005 skiftet inntaksteamet navn til "Koordineringsmøtet" med samme representasjon som før.

Navneskiftet viser til en reell endring i hvilke saker som skal behandles, og oppgaver som skal løses. På mange måter er det begrepet "fellessoneforståelse" som ligger i bunnen av dette, og som slik sett fullt ut er i tråd med grunnideene i SAMBUS. Endringene er nedfelt i SAMBUS-permen.

Som vi tidligere har vist har det tidligere inntaksteamet behandlet til sammen 160 søknader om kontraktfestede klientforhold i Basen. En del av disse søknadene ble avvist. Det nye nå er at det også for *avviste* søknader skal finnes en plass. Bakgrunnen for dette er en erkjennelse av at selv om saken ikke er "tung nok", eller problemene ikke "store nok" til at Basen blir rette instans for oppfølging, ligger det likevel i flertallet av disse søknadene et behov for bistand som bør imøtekommes, men på et lavere nivå i tiltakskjeden. Koordineringsmøtet vil følge opp slike "ikke-tunge nok saker", og sikre at ansvaret for oppfølging blir ivaretatt på et lavere nivå.

Det samme gjelder oppfølging av saker som er meldt til barnevernet, men der det etter undersøkelse blir konkludert med at det ikke foreligger grunnlag for oppfølging etter lov om barneverntjenester. Mens slike saker tidligere som hovedregel ble henlagt uten videre oppfølging, vil disse nå bli oversendt Koordineringsmøtet og vurdert i forhold til oppfølging og bistand fra et lavere tiltaksnivå. Også fagteamene (nivå 2 i SAMBUS) er leverandører til saker i Koordineringsmøtet. En del av disse vil som før gjelde søknad om inntak til Basen, men med de nye retningslinjene vil også mindre alvorlige saker legges fram for koordineringsmøtet for drøfting av innslusing til det riktige tiltaksnivået. Som

² I Skedsmo har man en rekke eksempler på at Bekymringsmelding er sendt Barne og ungdomsbasen i stedet for til barnverntjenesten. Basen har da videreformidlet meldingen.

tidligere skal samtykkeerklæring fra foresatte innhentes før Koordineringsmøtet behandler saken.

Disse endringene vil medføre at Koordineringsmøtet vil komme til å drøfte et betydelig antall flere saker enn det tidligere inntaksmøtet gjorde. Om Koordineringsmøtet kommer til å fungere som planlagt vil kommunen ha fått et organ som koordinerer innsats overfor barn og deres familier også *før* problemene er kommet så langt at barnevernet må gripe inn. Man blir i stand til å intervensere tidligere, og derved forhåpentligvis i stand til bedre å forebygge feilutvikling.

Denne endringen kan altså komme til å medføre en ytterligere forbedring av ”samarbeidet på tvers”. Ordet ”ytterligere” er nødvendig for å markere at samarbeidet og koordineringen av innsats for utsatte barn og unge også før endringen vurderes som godt fungerende. *Samtlige informanter er i hovedtrekkene enige om dette.*

3 Informantenes vurderinger av Basen

3.1 Representanter fra politiet

Tre representanter fra politiet er intervjuet om erfaringer med Basen.

Den første av disse har som spesialoppgave å etterforske saker der barn- og unge er involvert. Vedkommende har fulgt arbeidet i Basen fra starten, og deltok dessuten i den prosjektgruppe som ble nedsatt for å arbeide med ”barneranerne”, og som var den direkte forløper for Basen. Vedkommende er svært positiv i sine vurderinger av Basens arbeid, og om det løpende samarbeid mellom Basen og politiet. Samarbeidet har hele tiden vært problemfritt.

Den andre informanten fra politiet arbeider som familievoldskoordinator. Også han vurderer samarbeidet med Basen (og barnevernet) som svært godt. Sammen med kommunen er det utviklet rutiner der politiet umiddelbart orienterer Basen (og barnevernet) når de får kjennskap til vold i familier med barn under 18 år. Disse meldingene behandles og følges opp av Basen på en fullt ut tilfredsstillende måte.

Den tredje representant for politiet er stasjonssjef. Det var i sin tid denne informanten som tok kontakt med kommunen med etterlysning av tiltak for de tidligere omtalte barneranerne, en henvendelse som var medvirkende til at den tverretatlige prosjektgruppen ble nedsatt. Han er den av representantene fra politiet som går lengst i sitt ”skryt” i samtalen om Basen og kommunens arbeid med barn og unge.

Jeg er dypt imponert over det Skedsmo kommune har fått til.

Intervjuer: Kan jeg sitere deg på det?

Ja.

Det må understrekes at informanten i sin svært positive attest til kommunen viser til helheten i kommunens arbeid med barn og unge. Karakteristikken gjelder altså ikke Basens arbeid alene. Men også når spørsmålene avgrenses til Basens arbeid er vurderingen svært positiv. Da Basen ble opprettet ble det bestemt at arbeidet som barnevernvakt skulle legges dit, og at Skedsmo således ville trekke seg ut av det interkommunale samarbeidet som til da hadde ivaretatt dette. I politiet var man skeptisk til denne beslutningen. Erfaringene har imidlertid vært gode, og all skepsis er nå feid til side.

Samlet er altså politiets representanter svært positive i sine vurderinger av Basen, og av det daglige samarbeidet.

3.2 Representant for Barne og ungdomspsykiatrien (BUP)

Leder for BUP gir svært positive vurderinger av samarbeidet med Basen, og med Skedsmo kommune. Relasjonene til Basen er gode. *Vi er ganske dus*. Han viser til at man ofte får inn søknader om inntak av ungdom som nok sliter med livet, men som ikke oppfyller vilkårene for inntak i spesialhelsetjenesten,*da kan vi i avslagsbrev skrive at innsøkende bør ta kontakt med Basen*. Også BUP praktiserer altså slik det nyetablerte Koordineringsmøtet er tenkt å gjøre: man slipper ikke saken selv om den er for ”lett” til å passere terskelen til egen tjeneste, man bistår i innslusing til et lavere tiltaksnivå.

BUP opplyser at man også samarbeider med Basen i saker der man er usikker på hvor saken ”hører hjemme”. Basen har forholdsvis lav terskel og moderat med ventetid. I slike tvilssaker kan Basen ofte starte med familien umiddelbart. Under arbeidet kan det så bli klart at saken (likevel) hører hjemme i BUP.

Basen bistår således i ”undersøkelsessaker”, ikke bare til barneverntjenesten, men også til BUP.

BUP mener at man har velfungerende og godt organisert samarbeid med kommunen, nedfelt i et månedlig møte. Møtene handler om alt som har med oppvekst og oppvekstforhold å gjøre. Konkrete saker blir drøftet etter at samtykke fra foresatte på forhånd er innhentet.

Det fungerer veldig, veldig bra. Det er et system som jeg prøver å få i stand med de andre kommunene vi jobber med.

Men også det direkte samarbeidet med Basen vurderes svært positivt:

Basen, sånn som det fungerer mellom oss nå, får terningkast 6 av meg!

3.3 Kommunens representanter

Som vi ser gir den lokale politiledelse og leder av BUP svært gode attester til det arbeid Skedsmo kommune gjør for barn og unge. Samarbeidet med kommunen på disse fagområdene framstilles som svært godt, av lederen for BUP til og med som en ”eksportartikkel” og modell for forholdet til andre kommuner den lokale BUP betjener.

Informanter fra kommunale etater har i hovedsak den samme positive vurdering av det tverretatlige samarbeid generelt, og av det ”bilaterale” samarbeidet med Basen spesielt. Særlig positive er informanter med arbeidssted i helse- og sosialsektoren. For disse gjelder at de møter Basen ukentlig, eller i det minste flere ganger i måneden.

Representanter fra undervisningssektor uttrykker noen reservasjoner. Dels gis det uttrykk for at det er nokså sjelden at de selv treffer Basens ledelse eller medarbeidere. De viser til at de delvis bygger sine vurderinger på annenhånds opplysninger fra underordnede.

Som vi har sett ønsker representanter for undervisning en form for oppfølging av elevene i skolehverdagen. ”Bestillingen” er ikke særlig klart utformet, men det vises for det første til at mange av de barn- og unge Basen jobber med i det daglige, er de av skolens elever som er ”de vanskelige” og som krever mye av lærerens og skolens oppmerksomhet. Ønsket kan forstås slik at Basens medarbeider bør følge disse ungen tetter opp i skoletiden. For det andre framsettes et ønske om at Basen er til stede på skolen nærmest som ”miljøarbeidere” eller ”sosialpedagoger” med oppgave å forebygge problemer og

konflikter i skolegården, og å følge opp elever som skulker timer (oppholder seg i korridorene) eller skulker skolen (og bør hentes).

De formulerte ønskene er som sagt ikke veldig tydelige og kanskje heller ikke veldig gjennomarbeidet. Slik undertegnede forstår det er tankene i liten grad drøftet internt i undervisningssektoren. Basen har heller ikke vært invitert til å delta i drøftinger av slike muligheter, eller til deltakelse på sektorledelsens møter med rektorene.

Det mandat Basen ble tildelt i kommunestyrets vedtak gir imidlertid nokså entydig på at Basen skal arbeide med vanskeligstilte barn/ unge og deres familier. Det er, som det står i disse dokumentene, et arbeid som *grenser opp til behandling* som skal drives av Basen. Fokus er altså sterkt individ- og familierettet. I den grad undervisningssektoren har forventninger om et mer allment sosialpedagogisk miljøarbeid fra Basens side, kan disse forventningene synes å være i strid med det sterke fokus mot det vanskeligstilte individ, slik dette er nedfelt i kommunestyrets vedtak. En av de ansatte ved Basen peker på dette. Vedkommende er sterkt skeptisk til en samarbeidsavtale mellom Basen og en av ungdomsskolene. Avtalen innebærer at en av Basens ansatte i deler av sin arbeidstid skal opptre som "miljøarbeider" ved skolen. Dette vil kunne gå på bekostning av det "kontraktfestede klientarbeid" som etter denne ansattes oppfatning er den mest sentrale del av Basens virke.

3.4 Hovedinntrykk: det fungerer godt!

Summen av uttalelser fra de kommunale informantene er likevel at det fungerer godt. Basen får god karakter – Meget Godt – for å bruke skolens tidligere karakterskala. Reservasjonene er av en slik art at hovedkarakteren reduseres til "meget minus". Dette poenget illustreres ved de svar jeg fikk på et hypotetisk spørsmål som avsluttet intervjuet med de fleste av de kommunale informantene: *Gitt at du hadde makt til å gjennomføre endringer i Basens arbeid – hva ville du da gjøre?*

Svarene kan i hovedsak oppsummeres slik: *Jeg ville ikke gjøre noen ting*. Informantene er altså såre fornøyd. For en av de ansatte ved Basen kom spørsmålet litt bardus på. Vedkommende ba om å få tenke seg litt om før svaret kom: *jeg ville sørget for å pusse opp lokalene våre lite grann*.

Det er altså ikke de store krav om endringer som framsettes. Den egentlig eneste substansielle krav til endring som framsettes handler om finansiering. *Staten bør bidra med midler!* Premisset for dette er imidlertid nettopp at Basen fungerer svært godt – så godt at den sparer statlige institusjonsplasser, og derved staten for utgifter.

Vi kommer tilbake til dette nedenfor.

3.4.1 Likevel: litt sand i maskineriet?

Som vi har sett *har* Basen avtaler om konkret prosjektsamarbeid om ART (to skoler) og om en form for miljøarbeid i skolegård og korridorer med oppfølging av "vanskelige" elever (en skole). De avtalene som her er inngått har imidlertid skjedd mellom Basen og den enkelte skole.

Noen av de ansatte ved Basen stiller spørsmålsteget ved samarbeidet til politiet og til barneverntjenesten. Bakgrunnen er at det i høst har vært svært få meldinger fra politiet til Basen som barnevernsvakt, og at det er kommet svært få søknader om inntak av nye saker

fra barneverntjenesten. I samtalen med undertegnede spekulerer de ansatte³ (sammen med meg) på hva forklaringen til dette kan være. Og grunnene som framlegges går nokså entydig i retning av at *de* (politiet, barnevernet) har endret oppfatning om *oss* (Basen). Det spekuleres i om politiet har hevet lista for hvilke saker de vurderer som aktuelle for barnevernet, om barnevernet har mindre tillit til Basen enn før, og derfor ikke søker inn nye barn m.v.

Når det gjelder Basens ansatte mener jeg det er klart at antakelsene om at politi og barnevern har fått et endret forhold til Basen settes fram som ”forklaring” på at Basen i september hadde for få oppgaver.

Samarbeid er ”ferskvare”

Etablerte samarbeidsrelasjoner må brukes og vedlikeholdes. Hvis ikke går samarbeidet ut på dato.

De spekulasjoner om endrede holdninger hos nære samarbeidspartnere, slik et par av Basens ansatte gir uttrykk for, viser formodentlig til dette. Spekulasjonene trekkes fram som mulige forklaringer på ”at det er så stille for tiden”. De viktige leverandørene av arbeidsoppgaver (politiet, barnevernet) bruker Basen lite for tiden

I samtale med politistasjonssjefen nevnte jeg dette at medarbeider ved Basen undret seg på om politiet hadde hevet terskelen for hvilke akutte saker de ba Basen bistå i. Stasjonssjefen benektet dette. Jeg forklarte at grunnen til at man ved Basen antydte dette var at det i de siste ukene var kommet så få henvendelser fra politiet. Stasjonssjefens svar var at august/september hadde vært usedvanlig stille. Det hadde faktisk vært svært få akuttsaker hvor Basens bistand var relevant! (Konferer oversikt over akuttsaker måned for måned i 2005) Stasjonssjefen peker likevel på at det for politifolk i mange tilfeller kan være vanskelig å vite om en sak er av en slik karakter at den bør oversendes barnevernsvakta. Isolert sett kunne det vært gunstig at en barnevernskyndig person bistår i denne vurderingen. Problemet er imidlertid at det i slike saker, og i dokumentene knyttet til dem, inngår opplysninger som folk utenfor politiet ikke skal ha tilgang til. Det kan derfor ikke bli aktuelt å trekke barnevernsvakten inn i vurderingene av om enkeltsaker bør oversendes eller ikke.

Det er derimot ingen ting i veien for at man på generelt grunnlag har en gjennomgang av hvilke saker politiet med grunnlag i lov om barneverntjenester bør overføre til barnevernsvakta spesielt, og til barnevernstjenesten generelt. Etter undertegneds oppfatning taler mye for at man med jevne mellomrom, for eksempel halvårlig, bør avholde møter mellom barnevernsvakt og politi for å drøfte slike spørsmål, og gjennomgå erfaringer med det løpende samarbeidet. I tverretattlig samarbeid inngår som kjent også en personlig dimensjon, samarbeid går letter når folk kjenner hverandre.

³ Undertegnede har reflektert en del rundt de refererte synspunkt om samarbeidet som undervisningssektoren og Basens ansatte her kom med. Hvor dypt stikker egentlig disse oppfatningene? Uttalelsene må i alle fall sees i den kontekst de er framsatt i. Når man blir spurt om noe skal man jo gjerne gi et svar. Undervisningssektorens representanter innledet samtalen med meg med å understreke at kjennskapen til Basen i stor utstrekning bygde på andre-hånds opplysninger, og som en av disse uttrykte det: *....det arbeid de gjør er sikkert bra, om det ikke var det ville jeg raskt fått beskjed.* Når man så får spørsmål om samarbeidet er slik man kunne ønske, er det vel mulig at svarene er basert på en hypotetisk forutsetning ”om fritt valg på øverste hylle” uten noen som helst analyse av hvilke konsekvenser det ville få for Basens øvrige virksomhet dersom disse ønskene skulle innfris.

Også sjefen for barneverntjenesten avviser at barnevernet har endret oppfatning av Basen. Forklaringen på at så få barn er blitt innsøkt er sammenfallende med den stasjonssjefen gir: *Tredje kvartal er ofte stille. I år har det vært usedvanlig stille. Men da jeg hørte at Basen etterlyste flere saker snudde jeg meg rundt. For vi har da nok av oppgaver å gi dem!*"

Selv i så "beslektede systemer" som barnevernet og Basen, der kontakten mellom ledere og medarbeider er hyppig, kan myter om "de andres" syn på "oss" oppstå. Enda lettere vil slike myter få feste der kontakthyppheten er mindre, og den "administrative avstanden" større. Fra samtalen med leder for pedagogisk-psykologisk avdeling (PPA) kommer det fram et eksempel på slikt. Informanten er forholdsvis ny i stillingen, og hadde før intervjuet orientert seg om sine medarbeideres oppfatninger av Basen. I kortversjon var konklusjonen at *..basen gjør en veldig god jobb med de ungene de jobber med.* Undertegnede pekte på at med denne svært positive vurderingen av Basen kunne det fortone seg underlig at undervisningssektoren generelt, og PPA spesielt, sender så få søknader om inntak til Basen. *...ja, men de har jo så lange køer, det tar jo uker å få plass..*, var svaret⁴. Lite tyder på at denne oppfatningen har dekning i de faktiske forhold.

Det vi kalte "administrativ avstand" er stor mellom Basen og undervisningssektor. Det finnes ingen løpende formaliserte møtepunkter mellom dem, bortsett fra i tverrsektoriell styringsgruppe der toppsjefene er representert. Det finnes ingen formaliserte fora der Basen kan møte ledere for de enkelte tjenestestedene, for eksempel rektormøte, eller møte med PPA. Når samarbeid mellom skole – Base faktisk er etablert er det, som vi har sett etter bilaterale avtaler.

Mye kan tale for at den "administrative avstand" mellom undervisningssektoren og Basen bør bygges ned ved at Basen orienterer om sitt arbeid og sine rutiner på rektormøte, og i møter med PPA. Ved dette kan en i det minste fjerne grunnlaget for at "myter" oppstår.

3.5 Hva man ikke har fått til

Heldøgnsdrift

Vi har allerede pekt på at intensjonen om å etablere døgkontinuerlig drift ved Basen ikke er realisert. Tanken var at man skulle etablere et akutttilbud med muligheter for overnatting over en kortere periode. Det er grunn til å anta at denne funksjonen var nært knyttet til den sentrale forutsetning at Basens tilbud skulle være et alternativ til institusjonsplassering.

Informanter med lederstillinger i barnevernet, samt ansatte ved Basen gir uttrykk for at behovet for korttids plasser av det slag man beskrev i det dokument som lå til grunn for kommunestyrets vedtak ikke er kartlagt. Behovet antas imidlertid å være begrenset. Dette bekreftes også av informant med arbeidssted i politiet.

Det å etablere Basen som heldøgnsinstitusjon synes således ikke å ha prioritet verken i den sentrale barneversadministrasjonen eller blant ansatte ved Basen.

⁴ Som vi tidligere har vist tar det lengre tid fra søknad sendes til beslutning om inntak er fattet, når søknaden kommer fra undervisningssektor. Men hovedgrunnen til dette oppgis å være at søknadene ofte er mangelfullt utfylt, de må returneres for ytterligere opplysninger, bl.a. for å sikre at det innsøkte barn tilhører den målgruppe Basen skal jobbe med.

Statlig refusjon - alternativ til institusjonsplassering

For en betydelig gruppe brukere regnes tiltak ved Basen som *alternativ til institusjonsplassering*. Vi har tidligere vist at for om lag 1/4 av de brukere som er innsøkt har barneverntjenesten i kommunen lagt til grunn at intensiv oppfølging fra Basen med hjemmel i Lov om barneverntjenester (§4-4) iverksettes som alternativ til lovens §4-26. Det iverksatte tiltak i regi av Basen klassifiseres derved som *hjelpetiltak*, mens plassering etter §4-26 innebærer frivillig plassering i institusjon. Forutsetningene for slik plassering er at barnet utviser alvorlige atferdsproblemer, og at de foresatte (barnet selv etter fylte 15 år) gir samtykke til plassering.

Når er det nødvendig for barnevernet å plassere barnet utenfor hjemmet?

Lov om barneverntjenester angir kriterier som skal ligge til grunn for at dette kan eller skal gjøres. I den enkelte sak vil det likevel slike avgjørelser måtte bygge på skjønn fra beslutningstakernes side.

En dansk undersøkelse⁵ var ledd i en komparativ nordisk undersøkelse⁶ om ”terskler for anbringelse”. Erfarne barnevernsarbeidere ble stilt overfor sakseksempler basert på autentiske saker. Med utgangspunkt i disse saksbeskrivelsene ble informantene bedt om å vurdere alvorlighetsgraden i den enkelte sak, hvilke argumenter de ville legge mest vekt på i denne vurderingen, samt om innsatsen i forhold til familien skal ha karakter av hjelpetiltak eller om anbringelse utenfor hjemmet er ansett nødvendig, og dessuten om anbringelse burde skje selv uten at de foresatte/ barnet samtykket. Resultatene viser betydelig spredning i oppfatning saksbehandlere imellom. Selv der vurderinger av barnets situasjon i stor grad var sammenfallende, ble det trukket ulike konklusjoner m.h.t. hvilke tiltak som bør iverksettes. Dette gjaldt også mellom barnevernsarbeidere i samme kommune, men likevel slik at kollegaer innen samme kommune tenderte mot større grad av sammenfall i sine vurderinger

I den nordiske sammenliknende studien fant man at selv om kriteriene for plassering utenfor hjemmet var nokså like i de nordiske land, var vurderingene og skjønnutøvelse i den enkelte sak svært ulik landene imellom. De handlingsvalg som ble gjort ut fra disse vurderingene ble tilsvarende forskjellige.

Lærdommen er altså at selv med et enhetlig normverk og sammenfallende kriterier blir vurderingene som gjøres forskjellige, og skjønnutøvelsen medfører ulikhet i handlingsvalg.

Det er grunn til å ha dette i mente når begrepet ”alternativ til institusjon” skal diskuteres. Det vi her står overfor er at kommunens spesialister på slik vurdering ikke får medhold av spesialistene i det statlige fagteamet, i hvert fall ikke slik at statlige økonomiske midler utløses.

At barn og unge ble innsøkt Basen etter §4-4 *i stedet for* institusjon (§4-26), innebærer at alle kostnader utredes av kommunen. Ved plassering etter §4-26 ville kommunen blitt avkrevd en egenandel (i 2002: kr 11.000-, pr dato kr 23.000), mens kostnader utover dette ville blitt dekket av fylkeskommunen (nå staten). Sterkere satsing fra kommunens side innebærer altså økte utgifter for kommunen, men (potensielt) reduserte utgifter for staten. I sak til kommunestyret om oppretting av Basen viser man til dette, og til at man vil ta

⁵ Egelund, Tine og Signe Andrén Thomsen: *Tærskler for anbringelse. En vignettundersøkelse om sosialforvaltningens vurdering i børnesager*. Sosialforskningsinstituttet 02:13.

⁶ Grinde, Turid Vogt (red): *Nordisk barnevern. Terskelen for barneverntiltak og beslutningsprosessen ved bruk av tvang*. NOVA Rapport 18/04

opp forhandlinger med fylkeskommunene om at merutgifter utover den kommunale egenandel for de barn og unge som får tiltak i Basen som alternativ til institusjon skal dekkes av fylkeskommunen (staten). Forhandlinger med fylkeskommunen om dette ble gjennomført med negativt resultat.

I samtale med en av lederne ved barneverntjenesten i kommunen framkom følgende: Etter at staten overtok ansvaret for det fylkeskommunale barnevernet har man på nytt tatt opp dette spørsmålet. Etter et forutgående møte med Bufetat fikk man orientering om at man kunne søke for hver enkelt ungdom og gi en beskrivelse av de tiltak som var iverksatt. Kommunen oversendte så (i juni 2004) en søknad som omfattet til sammen 23 barn og unge som man fra kommunens side mente hadde fått tiltak ved Basen som alternativ til institusjonsplassering, og der man ba om refusjon for merutgifter. I november samme år svarte Bufetat at man ikke kunne gå inn i saker ”med tilbakevirkende kraft”, og kommunen fikk derfor avslag på alle de 23 sakene.

... så det vi gjør nå er at vi inviterer fagteamet (i Region-Øst, min anmerkning) til inntaksmøte når vi får en sak som alternativ til plassering i institusjon, og der vi ønsker å bruke Basen. Men der stopper det opp. .

Dels har man opplevd at det er vanskelig å få representanter fra fagteamet til å møte til det tidspunkt inntaksmøte er avtalt, dels opplever man fra kommunens side at den som møter fra fagteamet ikke har mandat til å innvilge tiltak. Mange av de sakene en har til behandling på disse møtene har dessuten preg av å være akutte, og man er nødt til å handle straks. Dermed kan man ofte ikke vente på at å få i stand en avklaring med fagteamet før tiltak iverksettes.

Man har altså ikke lyktes med å få statlig kompensasjon for de merutgiftene som mer intensivt arbeid etter §4-4 medfører, selv når man kan føre rimelig god dokumentasjon for at slik intensiv innsats resulterer i reduserte utgifter for staten. I samtale med en representant for Bufetat, Region-øst viste jeg til dette. Vedkommende pekte på at det fagteam som skal betjene Skedsmo (samt andre kommuner i regionen) ble etablert svært seint, ansettelsesprosessen tok lang tid, det tok lang tid å framskaffe kontorlokaler, slik at teamet etter vedkommendes oppfatning ikke har vært operativt før i de siste månedene. Av den grunn har ikke Skedsmo fått den service man kan forvente. Denne oppfatningen samsvarer med det medarbeider ved barneverntjenesten gir uttrykk for: *...etter at staten overtok er det ekstremt lite bistand å få, både faglig og økonomisk.*

Bufetat har økonomiske virkemidler som er formet for å fylle det økonomiske tomrom som økt bruk av hjelpetiltak (§4-4) kan medføre. Fra 1/1 til 1/8 fikk 537 barn og unge her i landet hjemmebaserte tiltak *med statlig støtte*⁷. Antallet nye tilfeller som ventes iverksatt innen utgangen av året er 133, på årsbasis altså til sammen 660 slike forsterkede tiltak.

Vilkåret for slik støtte er nettopp at tiltaket er regnet som alternativ til institusjonsplassering, og at støtten dekker utgifter kommunen har utover egenandelen (kr 23.000) ved slik plassering. Fagteam-Lillestrøm (som altså dekker Skedsmo) er det team som klart oftest har gitt støtte til slike tiltak (i alt 82 hjemmebaserte tiltak i 13 kommuner). Også Skedsmo kommune har fått slik støtte til hjemmebaserte tiltak i minst to tilfeller. Men ingen av disse er gått til barn og unge som Basen arbeider med.

Kommunen har inviterer fagteamet til drøfting av enkeltsaker som det kommunale barnevernet har vurdert som aktuelle for institusjonsplassering. *Vi er jo etter hvert blitt veldig gode til å se når slik plassering er nødvendig, samtidig som vi jo mener at*

⁷ Gautun, Heidi: *Endringer i barneverts tiltaksprofil. En kartlegging av hjemmebaserte tiltak med statlig støtte*. Fafo-rapport 504.

forsterkede tiltak i lokalmiljøet kan være en gunstigere løsning (sentralt ansatt leder i barneverntjensten i Skedsmo).

Innenfor barnevernet er det betydelig frustrasjon knyttet til Bufetat:

...det vi gjør er jo å spare penger for staten... vi kan ikke vente på Bufetat – vi har måttet sette i gang selv.... (sentral leder i barnevernet)

Intervjuer: Det med fagteam er jo nokså nytt. Kanskje dette er noe som går deg til?

Nei, nå må det vel ha gått nok tid, man har jo bare overtatt noen funksjoner. Men.... Systemet er tungrodd. Det synes ikke som om fagteamene har noen avgjørelsesmyndighet... (annen sentral leder i barnevernet).

Utsagn som disse tyder på at man er nokså oppgitt over manglende respons fra Bufetat. Det vises til at representant fra Bufetat har gitt uttrykk for at man vet at Skedsmo kommune har et langt lavere antall institusjonsplasseringer enn andre kommuner, og at man ser dette i sammenheng med de alternative tilnæringsmåtene kommunen har iverksatt, bl.a. gjennom Basen. Likevel uteblir pengene. Oppfatningen i kommunens barnevern er "at vi sparer penger for staten". Omskrevet ser det ut som om en rekke medarbeidere har en opplevelse som formulert med mine ord er omtrent slik: *Fordi vi er så flinke, blir vi straffet på pungen av staten!*

Til grunn for søknaden om refusjon for de 23 "alternativ til institusjon-sakene" omtalt ovenfor lå økonomiske beregninger basert på døgnpris ved opphold på institusjon. Med et slikt beregningsgrunnlag vil kostnadene klart overstige den kommunale egenandelen som per dato er kr. 23.000 (og som i løpet av de siste to årene er blitt mer enn fordoblet).

Innsats gjennom Basen (+ eventuelle tilleggstiltak i kommunal regi) ville som hovedregel koste mindre enn det den kommunale egenandelen i dag utgjør. Det innebærer at Skedsmo kommune ved innsats gjennom Basen faktisk sparer penger ved at de samlede utgiftene til "alternativ til institusjon-sakene" blir lavere enn om en statlig institusjonsplass var blitt benyttet.

Men mye tyder likevel på at både Skedsmo kommune og Bufetat vil tjene på en gjensidig grenseoppgang for å avklare en relasjon, som i hvert fall fra den en partens ståsted blir sett som problemfylt.

4 Oppsummering og konklusjon

Konklusjonen fra dette arbeidet er at Barne- og ungdomsbasen i Skedsmo kommune fungerer i samsvar med de intensjoner og mål kommunestyret la til grunn i vedtak om etablering av virksomheten. De avvik vi finner skyldes enten at behovet for den påtenkte innsats på planstadiet var overvurdert (heldøgnsdrift), eller at endringer i statlige forvaltningsregler mellom første og andre linje i barnevernet medførte at grunnlaget for refusjon ble svekket eller falt bort (økning av kommunal egenandel).

Enkelte informanter har hevdet at Barne og ungdomsbasen er *blitt mer* enn det man planla. Det er pekt på at Basen har vist seg som et innovativt organ – et ”innovasjonssenter” som står i forkant når det gjelder å fange opp, skolere seg i, og å implementere nye metoder i barnevern, og i arbeid med barns familier.

Mitt inntrykk fra dette arbeidet er at dette ”blitt mer-perspektivet” er riktig. Gjennom den bredt anlagte SAMBUS-modellen, og i særdeleshet gjennom Koordineringsmøtet/ inntaksteamet knyttet til Basen, har man lyktes med å etablere et svært godt utvekslings- og samarbeidsforhold til politiet og til barne- og ungdomspsykiatrien. Lederne for disse virksomhetene gir toppkarakter til dette samarbeidet. Leder for BUP lanserer samarbeidmodellene som en potensiell ”eksportartikkel” til andre kommuner. Når relasjonen mellom barnevern og BUP i Skedsmo får så positiv karakter er det verdt å huske at ”grensesnittet” mellom barnevern og barne- og ungdomspsykiatri ofte har vært framholdt som svært uklart og konfliktfyllt (konf. ”Befringutvalget”, NOU 2000:12). I Skedsmo har man altså funnet fram til fruktbare former for samvirke, og til en omforenet og rasjonell arbeidsdeling.

Jeg mener at det også er grunnlag for å hevde at Basen fyller en svært viktig funksjon som i liten grad er omtalt i de dokumenter som lå til grunn for etableringen. Jeg vil hevde at Basen fungerer som et kommunalt *kompetanse- og veiledningssenter*, i særlig grad for lærere, men også andre som søker råd for å forstå atferdsytringer hos barn og unge, eller som søker råd i måter å gå fram på for å søke hjelp (til barnet). Slike konsultasjoner har stort omfang, men er trolig en lite påaktet del av Basens virksomhet fordi henvendelsene i slike spørsmål har et svært uformelt preg. Ikke desto mindre er det grunn til å anta at den uformelle veiledningstjeneste som Basen her driver er et viktig bidrag til å sikre at barn og unge får rask og riktig bistand.

Etter min mening er det også viktig å framheve den *koordineringsfunksjon* som Basen og det tilliggende Koordineringsmøtet ivaretar. Koordinering på tvers av sektorgrenser og tjenestested er selve grunnidéen i SAMBUS-modellen, og om dette *ikke* var ivaretatt ville SAMBUS vært en ”papirtiger”. Det er ikke tvil om at koordineringsarbeidet ivaretas. Mitt poeng er imidlertid at slik dette er organisert gjennom Koordineringsmøtet har man (potensielt) oppnådd noe *mer* enn bare å ”koordinere”. *Man har etablert et ”utsiktstårn” og en ”trykkmåler”* som i tillegg til barnevernets statistikk har i seg store muligheter for å skaffe løpende oversikt over hvor mange barn og unge som sliter med hvilke typer problemer som krever bistand på hvilket tiltaksnivå. Gjennom dette har man lagt

grunnlag for en "kunnskapsbank" med stor verdi for planlegging av arbeid for barn og unge. Da kriseprosjektet "På tvers" ble etablert i 2000 var det politiet som formidlet den kunnskap som gjorde at arbeidet ble iverksatt. Om en liknende situasjon skulle oppstå nå, er det grunn til å anta at kommunens eget apparat ville fange opp signalene godt i forkant av at problemene blir akutte.

Barne- og ungdomsbasen arbeider årlig med et trettitalls "kontraktfestede klienter" i tillegg til akutte saker fanget opp gjennom beredskapsfunksjon, ulike prosjekt som ART, og samarbeid med skoler. Hvordan går det med disse barna?

Det foreligger ikke systematiske opptegninger som kan nyttes for å måle effekten av Basens innsats i forhold til barnet, og barnets familie. Etter min vurdering bør man innføre enkle rutiner for registrering av forløp. Hva var hovedproblemet ved inntak (tidspunkt 0)? Hvordan ytret problemene seg (rus, skoleskulk, aggresjon) og med hvilken frekvens? Hvordan ytret disse problemene seg underveis (tidspunkt 1, 2, 3 osv)? Hvilke endringer kan observeres? Hva er status i det klientforholdet avsluttes? – og om mulig: hva er status ett og to år senere? Et slikt registreringsverktøy må gis en enkel form, det må være lett å administrere og å bruke, og det må dessuten oppleves som et nyttig verktøy for de ansatte som arbeider med ungdommene og deres familier.

Systematisk bruk av slikt registreringsverktøy kan gi svar på viktige spørsmål om hvilken nytte klienter har hatt av de former for intervensjon som har vært i verksatt. I tillegg kan det under gitte betingelser være mulig å si hvilke *former* for intervensjon som gir god uttelling og hvilke som ikke gjør det.

Som vi har sett er de informanter som er intervjuet i forbindelse med dette arbeidet i alle hovedtrekk samstemte i sine positive vurderinger av Basens arbeid. Mine egne inntrykk fra periodene med "dagbokføring" i juni og september, fra intervjuer med de ansatte, samt små observasjoner av det som foregår på huset gjort før og etter møter jeg har deltatt i, er fullt ut sammenfallende og i overensstemmelse med dette.

Jeg sitter med et bilde av Barne- og ungdomsbasen som en velfungerende organisasjon med kompetente og entusiastiske medarbeidere. Jeg sitter med bildet av en organisasjon som opptrer svært løsningsorientert og derfor også fleksibelt, som opptrer med faglig tyngde og ettertanke og derfor også profesjonelt.

Alt tyder på at Skedsmo kommune ved Barne- og ungdomsbasen har utformet et godt verktøy i arbeidet for bedre oppvekstforhold for barn og ungdom.