

KS FOU-PROSJEKT NR. 134033

Trygg oppvekst – helhetlig organisering av tjenester for barn og unge

Guri Kaurstad, Kari Bachmann, Helge Bremnes og Gøril Groven

Sammendrag

Formålet med dette prosjektet har vært å undersøke hva som er typisk for kommuner som gir gode og effektive tjenester til utsatte barn og unge. Gjennom kvalitativ og kvantitativ tilnærming er det undersøkt hvordan kommunene arbeider med utsatte barn og unge, og hva de vektlegger for å sikre kontinuitet og god og effektiv tjenesteytelse for brukerne gjennom tverretattlig og tverrfaglig samhandling og samarbeid. Det er gjennomført en nasjonal spørreskjemaundersøkelse om kommunenes tjenester til utsatte barn og unge, regresjonsanalyser av KOSTRA-tall og data fra spørreskjemaundersøkelsen, samt casestudien med intervju i sju kommuner.

Utsatte barn og unge har behov for tjenester fra flere instanser, noe som stiller krav til samordning av tjenestetilbudet. En del av tjenestene er underlagt ulike lov- og avtaleverk. Lov og forskrifter pålegger kommunene eller tjenestene å samarbeide når det er nødvendig for å løse pasienten eller brukerens behov, men sier ikke noe om hvordan samhandling og samarbeid skal foregå. Tilsynsmyndighetene fant i 2008 store avvik innen oppfangning av utsatte barn og unge og samarbeid mellom tjenestene til denne gruppen. I nesten 80 prosent av kommunene Helsetilsynet undersøkte fant de brudd på regelverk knyttet til samarbeid om tjenester til utsatte barn og unge.

Funn i dette prosjektet viser at en robust samhandlingskultur i kommunen og felles verdier blant ledelse og ansatte er helt avgjørende for samhandlingen om utsatte barn og unge. Bygging og ivaretagelse av samhandlingskultur må gjøres gjennom et kontinuerlig holdningsskapende arbeid. Grunnlaget for kommuner som anser seg som foregangskommuner for utsatte barn og unge etableres i kommunens toppledelse, og denne forankringen i ledelsen er avgjørende for utfallet. Overgripende mål i strategi- og plandokumenter for samhandling mellom tjenestene fremstår som et suksesskriterium for å skape felles retning i tjenestene.

En utfordring er å finne gode organisatoriske løsninger som legger til rette for samhandling mellom tjenestene. Gjentatte omorganiseringer og tilpasninger må gjerne til før kommunen finner den løsningen som oppleves mest hensiktsmessig. Det er ingen organisasjonsform som fremstår som unisont bedre enn andre, så lenge kommunen utreder, prøver ut og finner en organisasjonsform som er tilpasset de kommunale forutsetningene og utfordringsbildet. Samhandlingskulturen og ledelsens krav og forventinger virker å være viktigere for god samhandling mellom tjenestene enn bestemte organisatoriske løsninger.

Kompetanse i ledelsen og tjenestene fremmer samhandling, og felles kompetanseheving brukes som grunnlag for samhandling. Et suksesskriterium er villighet til å satse på tilføring og bygging av kompetanse på alle nivå.

Kunnskapsbasert tjenesteutvikling er av stor betydning. Samordningsmodellene og tiltakene som brukes er stort sett kunnskapsbaserte, og det legges vekt på videreutvikling av tidligere utprøvde tiltak i tjenesteutviklingen. Samarbeid med eksterne kompetanse- og kunnskapsmiljø er viktig for å tilegne seg ny kunnskap. Samtidig står innovasjonsorientert nytenkning sentralt for en systematisk og kunnskapsbasert utprøving av nye satsninger og tiltak for å skape best mulig tjenester for brukeren. Det ligger stolthet i å være "på hugget" med utprøving av nye tiltak, og prosjekt brukes systematisk for å gi rom for slik utprøving. Prosjektsatsninger velges og utformes på måter som skaper en rød tråd og langsiktighet i satsningene, og implementeringskompetanse fremheves som nøkkelen for å lykkes med overgangen fra prosjekt til ordinær drift.

Tidlig innsats fremstår som et gjennomgående satsningsområde. Barnehager anses som en spesielt viktig arena for tidlig innsats, men sees ikke uavhengig av andre viktige arenaer, som skole, helsestasjon og barnevern. Kompetansehevende tiltak, ressurser og kapasitet rettes i den grad det er mulig mot de yngste. Det ligger et stort potensial i å skape større politisk vilje og innsikt til langsiktig satsning på utsatte barn og unge og tidlig innsats spesielt.

Kommune-Stat-Rapportering (KOSTRA)-tall og andre kvantitative variabler anses som lite informative for å belyse samhandlingen i kommunen om utsatte barn og unge. Det er behov for kvalitative variabler som vurderer innholdet i og hvor godt samhandlingen fungerer i praksis. Tjenesteyterne løfter frem at det er brukerne, det vil si barn, unge og deres familier/foresatte, som er best egnet til å vurdere i hvilken grad tjenestene er samordnet, gode og effektive. Indikatorverktøyet utviklet i dette prosjektet, basert på funn fra den nasjonale spørreskjemaundersøkelsen, regresjonsanalyser av data fra spørreskjemaundersøkelsen og KOSTRA, samt funn fra casestudien, vektlegger derfor kvalitative indikatorområder hvor data innhentes fra kvalitative vurderinger av organisering, ledelse eller tjenester, ansatt- og brukerundersøkelser.

Våre anbefalinger:

- Operasjonalisere og prøve ut indikatorverktøyet for god samhandling over tid, videreutvikle indikatorområdene
- Utvikling av validerte brukerundersøkelser for alle tjenester til barn og unge
- Utvikling av validerte ansattundersøkelser på samhandlingsområdet