



## **Riksrevisjonen**

### **Dokument nr. 3:10** (2002–2003)

Riksrevisjonens undersøkelse av  
oppfølging og tilsyn i barnevernet

# **Dokument nr. 3:10**

(2002–2003)

## **Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging og tilsyn i barnevernet**



## **Til Stortinget**

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr. 3:10 (2002–2003) Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging og tilsyn i barnevernet.

Riksrevisjonen, 16. september 2003.

For Riksrevisorkollegiet

*Bjarne Mørk-Eidem*  
riksrevisor



## Innhold

	Side
<b>1 Innledning</b> .....	1
<b>2 Oppsummering av undersøkelsen</b> .....	1
2.1 Målrettet plassering av barn utenfor hjemmet .....	2
2.2 Oppfølging etter plassering utenfor hjemmet .....	3
2.3 Gjennomføring av tilsynsoppgavene .....	3
<b>3 Barne- og familiedepartementets kommentarer</b> .....	5
<b>4 Riksrevisjonens bemerkninger</b> .....	6
<b>5 Barne- og familiedepartementets svar</b> .....	7
<b>6 Riksrevisjonens uttalelse</b> .....	8
<b>Vedlegg 1: Rapport</b> .....	11
<b>Vedlegg 2: Strategidokument av 7. juli 2003 fra Barne- og familiedepartementet</b> .....	66

# Barne- og familiedepartementet

## Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging og tilsyn i barnevernet

### 1 INNLEDNING

Barnevernet reguleres gjennom lov om barneverntjenester (bvl) og tilhørende forskrifter. Formålet med loven er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. Loven skal videre bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår. Barnevernloven legger vekt på at barn som enten frivillig eller under tvang plasseres utenfor hjemmet, får forsvarlig oppfølging og tilsyn.

Fram til 1. januar 2004 deler barnevernloven ansvaret for å løse oppgavene i barnevernet mellom staten, fylkeskommunene og kommunene. Fra 2004 vil fylkeskommunens oppgaver være overført til staten.

Staten har et generelt overordnet ansvar for barnevernet. Dette ansvaret ivaretas dels av departementet, og dels av fylkesmennene. Departementet har ansvaret for at det utarbeides nødvendige retningslinjer og instruksjoner på området, at erfaringene med loven blir vurdert, og at det blir gjort nødvendige endringer i regelverket. Fylkesmannen skal føre tilsyn med barnevernet i de enkelte kommuner og fylkeskommuner, føre tilsyn med de private og de offentlige barneverninstitusjonene og behandle klager på enkeltvedtak truffet av den kommunale barneverntjenesten.

Kommunene er tillagt hovedansvaret for oppfølging av barn plassert i fosterhjem eller institusjoner. Når det er gjort vedtak om at barnevernet overtar omsorgen for barn, krever barnevernloven at barneverntjenesten i kommunen skal følge utviklingen til barnet nøye. Ifølge lovforarbeidene<sup>1</sup> innebærer dette at barneverntjenesten til enhver tid har ansvar for å vurdere om vilkårene for omsorgsovertakelsen er til stede. Barneverntjenesten har også ansvar for å godkjenne og føre tilsyn med fosterhjem, samt oppnevne en tilsynsfører for barnet.

Fylkeskommunen har ansvar for å bistå kommunene med plassering av barn utenfor hjemmet og for å etablere og drive institusjoner for barn og ungdom som omfattes av barnevernloven. I dette ligger et ansvar både for å gi faglig bistand til kommunene og tilby et egnet plasseringssted. Fylkeskommunen har også ansvar for å rekruttere fosterhjem og gi fosterhjemmene opplæring og generell veiledning.

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å vurdere hvordan staten, fylkeskommunen og de kommunale barneverntjenestene ivaretar sine oppgaver når det gjelder oppfølging av og tilsyn med barn plassert i fosterhjem og institusjoner for barn og ungdom. Undersøkelsen avgrensner seg til oppfølging og tilsyn med barn og ungdom under 18 år som er plassert i fosterhjem og/eller institusjon, med hjemmel i barnevernloven § 4-4 femte ledd, 4-12, 4-24 og 4-26.

Regjeringen la høsten 2002 fram Ot.prp. nr. 9 (2002–2003), med forslag om statlig overtakelse av de fylkeskommunale oppgavene. Forslaget ble vedtatt våren 2003<sup>2</sup>. Riksrevisjonens undersøkelse ble startet opp før det ble foreslått og vedtatt endringer i fylkeskommunens ansvar innenfor barnevernet. De undersøkelser som er gjort, og de problemstillinger som er reist om fylkeskommunens ansvar, har etter Riksrevisjonens vurdering også relevans når disse oppgavene blir overført til staten. Det institusjonstilbudet som foreligger innenfor barnevernet, vil i stor grad være det samme etter at ansvaret for dette tilbudet er overført til staten. Det gjøres dessuten ingen vesentlige endringer i fylkesmannsembetenes institusjonstilsyn. Dette betyr at utfordringene knyttet til å ha et egnet institusjonstilbud for barn som plasseres utenfor hjemmet, og til kvalitetskontrollen av samme institusjoner fremdeles vil være til stede etter at staten har overtatt ansvaret.

Riksrevisjonens rapport fra undersøkelsen følger som trykt vedlegg. Utkast til rapporten ble i brev av 26. mars 2003 forelagt Barne- og familiedepartementet. Departementet har i brev av 2. mai 2003 avgitt uttalelse til de forholdene som er tatt opp i rapporten. Mottatte merknader til rapportens faktadel er i det vesentlige tatt hensyn til og innarbeidet i rapporten. Øvrige merknader til rapportens faktadel og departementets merknader til rapportens vurderinger er gjengitt i punkt 3.

### 2 OPPSUMMERING AV UNDERSØKELSEN

Undersøkelsen er basert på en gjennomgang av dokumenter fra Barne- og familiedepartementet, års-

<sup>1</sup> Ot.prp. nr. 44 (1991–92).

<sup>2</sup> Besl. O. nr. 64 (2002–2003)

rapporter fra fylkesmannsembetene, barnevernstatistikk fra Statistisk sentralbyrå, statistiske tall fra KO-STRAs vedrørende ressursinnsats i barnevernet (årsverk, antall stillinger, driftsutgifter) samt tall fra kommunenes og fylkeskommunenes rapportering til Barne- og familiedepartementet. Det er sendt spørreskjema til landets kommunale barneverntjenester, fylkeskommuner og fylkesmannsembeter. I Rogaland og Nordland er Fylkesmannen, fylkeskommunen og ni kommunale barneverntjenester intervjuet. Det er også gjennomført intervju med Barne- og familiedepartementet, og samtlige fylkeskommuner er intervjuet over telefon.

Under besøkene i ni kommuner i Rogaland og Nordland ble saksmappene til i alt 76 saker gjennomgått. Det har blitt lagt vekt på å fange opp situasjonen innenfor barnevernområdet for de to siste årene, med spesiell vekt på 2001.

For å sikre brukersidens synspunkter og erfaringer om oppfølging og tilsyn med barnevernet har det vært telefon- og brevkontakt med Norsk Fosterhjemforening, og det er gjennomført møter med Landsforeningen for Barnevernsbarn og Støttesenter mot incest.

## 2.1 Målrettet plassering av barn utenfor hjemmet

Ifølge Statistisk sentralbyrå (SSB) har antall barn med barneverntiltak økt fra 11 per 1000 barn til 22 per 1000 barn fra 1987 til 2001. Ved utgangen av 2001 mottok nær 25 900 barn barneverntiltak. I alt var rundt 7400 barn plassert i institusjon eller fosterhjem i 2001. Av barn plassert utenfor hjemmet hadde barnevernet gjort vedtak om omsorgsovertakelse for noe over 5000 barn. I tillegg var 2400 barn plassert utenfor hjemmet med hjelpetiltak. Av barn plassert utenfor hjemmet var 83 prosent plassert i fosterhjem.

For å sikre at iverksettelse og oppfølging av plasseringer utenfor hjemmet blir gjort planmessig og målrettet, krever barnevernloven blant annet at den kommunale barneverntjenesten utformer tiltaksplaner for barn som plasseres utenfor hjemmet. Tiltaksplanen redegjør for tiltakenes formål, oppfølging og evaluering. Undersøkelsen viser at ca. 13 prosent av barn plassert utenfor hjemmet manglet tiltaksplan. Manglende tiltaksplan gjaldt primært barn plassert i fosterhjem. Undersøkelsen viser at 15 prosent av barn plassert i fosterhjem manglet tiltaksplan. Om lag 28 prosent av kommunene i utvalget fra spørreskjemaundersøkelsen oppgir at det ikke alltid utarbeides tiltaksplan for barn plassert utenfor hjemmet. Det er videre store fylkesvise forskjeller når det gjelder om barn har tiltaksplan eller ikke. Videre viser spørreskjemaundersøkelsen at om lag 67 prosent av de kommunale barneverntjenestene vanligvis oppdaterer tiltaksplanen årlig eller oftere, mens rundt åtte

prosent opplyser at de vanligvis oppdaterer planen annethvert år eller sjeldnere.

Kommunebesøkene i de ni kommunene i Rogaland og Nordland viste at en omsorgsplan, som er påkrevd ved omsorgsovertakelse, kun forelå i to av 46 aktuelle saker. Under saksmappegjennomgangen i disse kommunene ble det også undersøkt om det forelå andre plandokumenter for plasseringen. For halvparten av barna kunne ikke barneverntjenestene framlegge tiltaksplan, handlingsplan eller omsorgsplan. På denne bakgrunn kan en spørre om barnas omsorgsbehov alltid vurderes, og om de tiltakene som iverksettes, er tilstrekkelig målrettet.

Ved Stortingets behandling av Ot. prp. nr. 9 (2002–2003) ble det vedtatt at fylkeskommunens ansvar innen barnevernet skal overføres til staten, jf. Besl. O. nr. 64 (2002–2003). Inntil lovendringene trer i kraft, har fylkeskommunen ansvaret for at det finnes et tilstrekkelig antall institusjonsplasser i fylket, og er pålagt å utarbeide en plan som viser nåværende og framtidige behov for institusjonsplasser. Fem fylkeskommuner opplyser at det ikke er utarbeidet en plan som viser aktuelt og framtidig behov for institusjonsplasser. Planen skal ifølge barnevernloven sendes Barne- og familiedepartementet til uttalelse. Departementet ønsker imidlertid ikke å gi bemerkninger til fylkeskommunenes planer og begrunner dette med at de ikke har mottatt signaler om at dimensjoneringen av tilbudet har vært for dårlig, og ikke ønsker å detaljstyre fylkeskommunenes institusjonstilbud. For å sikre forsvarlig institusjonsdrift kan departementet med hjemmel i barnevernloven gi veiledende retningslinjer for barneverninstitusjoner når det gjelder bygninger og utstyr, bemanning og om de ansattes utdanning, for å sikre forsvarlig standard på institusjonen. Departementet har til nå ikke gitt slike retningslinjer.

Barne- og familiedepartementet har imidlertid siden midten av 1990-årene arbeidet aktivt for å bedre tilbudet for barn og unge med alvorlige atferdsvansker. Departementets engasjement for å finne andre tiltak enn institusjonsplasseringer, Multisystemisk terapi (MST) og Parent Management Training (PMT) har vært viktig for å møte den utviklingen en har sett når det gjelder barn og unge med denne typen problematikk. Departementet har også bidratt til at institusjonstilbudene de siste årene har blitt gjenstand for vurdering.

Undersøkelsen viser at mange av fylkeskommunene ikke har et tilstrekkelig antall egnede institusjonsplasser, og rundt halvparten av fylkeskommunene opplyser at de ikke alltid plasserer barn i det mest egnede tilbudet. Årsakene til dette oppgis å være dårlig kapasitet i barne- og ungdomspsykiatrien og manglende tiltak for barn som har alvorlige problemer med vold, rus og kriminalitet.

Av de barna som er plassert i institusjon, er 40 prosent plassert i private institusjoner som ikke står oppført på fylkeskommunens plan. Ved atferdsplas-



sringer, jf. bvl § 4-24 og § 4-26, kan det benyttes institusjoner som ikke er oppført på fylkeskommunens plan, og undersøkelsen viser at disse barna plasseres relativt hyppigere utenfor eget fylke. Plasseringer utenfor eget fylke gjøres også hyppigere enn en anser faglig ønskelig. Denne formen for plasseringer er ressurs- og kostnadskrevende, og den svekker kommunens og fylkeskommunens muligheter for å følge opp barnet på en best mulig måte.

Undersøkelsen viser også at det er problemer i samarbeidet mellom kommuner og fylkeskommune ved plasseringer – blant annet når det gjelder tidspunkt for etablering av kontakt, faglige vurderinger og spørsmål knyttet til oppgave- og ansvarsfordeling mellom forvaltningsnivåene.

Undersøkelsen gir derfor grunnlag for å spørre om de ulike hjelpe- og omsorgstiltakene for barn som plasseres utenfor hjemmet, har tilstrekkelig kapasitet og ressursmessig prioritering, slik at det sikres trygge og gode oppvekstvilkår for barn som er plassert i slike tiltak. Departementets satsing på nye tiltak som MST og PMT er positiv, men det kan likevel spørres om Barne- og familiedepartementet på en god nok måte har sikret et tilstrekkelig og forsvarlig institusjonstilbud for de barna som plasseres utenfor hjemmet.

## 2.2 Oppfølging etter plassering utenfor hjemmet

Gode rutiner er generelt en viktig forutsetning for vellykket oppfølgingsarbeid. Undersøkelsen viser at om lag 50 prosent av kommunene mangler rutiner for kontakt med barn plassert i fosterhjem, og at det er mangelfulle rutiner for oppfølging av fosterforeldrene. Nærmere 70 prosent av kommunene mangler rutiner for kontakt med barn i institusjon. Det er mangelfulle rutiner for kontakten med biologiske foreldre til barn som plasseres i fosterhjem eller institusjon. Vel 70 prosent av barneverntjenestene opplyser at de mangler rutiner/minstekrav for kontakten med biologiske foreldre ved fosterhjems- og institusjonsplasseringer. Manglende rutiner for oppfølgingen av barnet, biologiske foreldre og plasseringssted innebærer en vesentlig risiko for at oppfølgingen blir tilfeldig, personavhengig og lite målrettet, og for at arbeidet lettere kan bli nedprioritert.

Det er rimelig å forvente at barneverntjenesten med jevne mellomrom har direkte kontakt med barnet, dets biologiske foreldre og fosterhjemmet eller institusjonen for å vurdere om vilkårene for plasseringen fortsatt er til stede, og om barnet får den omsorg og/eller behandling som er nødvendig. Undersøkelsen viser at oppfølgingen av institusjonsplasseringer prioriteres foran oppfølgingen av fosterhjems- og institusjonsplasseringer, og at barneverntjenesten har relativt oftere kontakt med institusjoner enn med fosterhjem. Vel 76 prosent opplyser at de har kontakt med institusjonen månedlig eller oftere, mens nærmere 44

prosent har oppgitt tilsvarende kontakthypighet for fosterhjems- og institusjonsplasseringene. Flere av de kommunene som ble besøkt, opplyste at institusjonsplasseringene ofte får en mer systematisk og tettere oppfølging enn fosterhjems- og institusjonsplasseringene. Ofte er forklaringen at en del institusjoner har egne opplegg for kontakten mellom de involverte aktører. Manglende oppfølging av fosterhjem kan føre til at barneverntjenesten ikke får tilstrekkelig kunnskap for å kunne vurdere om situasjonen for et betydelig antall barn er tilfredsstillende. Mangelfull støtte og veiledning kan også utgjøre en risiko for at fosterhjemmet oppløses, og at det blir vanskelig å rekruttere nye fosterhjem.

Undersøkelsen viser at oppfølgingen av biologiske foreldre til barn plassert utenfor hjemmet ikke er tilfredsstillende. I spørreskjemaundersøkelsen oppgir barneverntjenestene at de vanligvis har hyppigere kontakt med biologiske foreldre ved institusjons- og fosterhjems- og institusjonsplasseringer enn ved fosterhjems- og institusjonsplasseringer. Ved institusjonsplasseringer opplyser nærmere 90 prosent at de vanligvis har kontakt med biologiske foreldre fire ganger årlig eller mer. Ved fosterhjems- og institusjonsplasseringer oppgir om lag 64 prosent at de vanligvis har kontakt med biologiske foreldre fire ganger årlig eller mer. Mangelfull oppfølging svekker muligheten for en senere vellykket tilbakeføring av barnet til biologiske foreldre.

Saksmappegjennomgangen i de ni kommunene i Rogaland og Nordland viste at barneverntjenesten hadde lav kontakthypighet med barna. For fem av barna hadde den aktuelle omsorgskommunen ikke hatt kontakt med barna i det hele tatt i 2001. Fire av disse barna var plassert i fosterhjem. Det viste seg også at tre av fosterbarna som ikke hadde hatt besøk av barneverntjenesten, heller ikke hadde hatt noen besøk av tilsynsfører i 2001. Den lave kontakthypigheten som framkom for flere av sakene fra kommunebesøkene, tilsier at en kan spørre om lovens intensjon om jevnlig oppfølging av barn plassert utenfor hjemmet er ivaretatt i tilstrekkelig grad.

Det kan synes som om det generelt er slik at barnevernets oppfølgings- og tilsynstiltak overfor barn plassert utenfor hjemmet i betydelig grad prioriteres etter oppgaver der barnevernloven setter konkrete tidsfrister.

## 2.3 Gjennomføring av tilsynsoppgavene

Kommunen hvor fosterhjemmet ligger, er tilsynsansvarlig og skal også godkjenne fosterhjemmet. Fosterhjems- og institusjonsplasseringer skal ikke gjøres før fosterhjemmet er godkjent. I de to fylkene som ble besøkt, Rogaland og Nordland, opplyste de fleste kommunale barneverntjenestene at fylkeskommunen foretar en form for generell godkjenning/forhåndsgodkjenning av fosterhjemmene, men at barneverntjenesten står for den endelige formelle godkjenningen. I sju av de ni kommunene som ble besøkt, var fosterhjemmet likevel blitt tatt i bruk før de var godkjent.

For å sikre at barnet får tilfredsstillende omsorg i fosterhjemmet krever barnevernloven at den kommunale barneverntjenesten skal oppnevne tilsynsfører for barn i fosterhjem, og at det skal gjennomføres tilsyn minst fire ganger årlig. Dette gjelder barn som er omsorgsplassert eller plassert etter hjelpetiltak i fosterhjem, og barn som er plassert i beredskaps hjem utover to ukers varighet<sup>3</sup>. Undersøkelsen viser at i alt ni prosent av fosterbarna i undersøkelsen var uten tilsynsfører høsten 2001. Gjennomgangen av saksmappene i de ni kommunene i Rogaland og Nordland viste at de utvalgte fosterhjems plasseringene fikk betydelig færre tilsynsbesøk enn det regelverket forutsetter. Av 40 undersøkte barn var det 13 barn i fosterhjem som ikke hadde hatt tilsynsbesøk i 2001. Undersøkelsen viste også at det tidvis tar lang tid å oppnevne tilsynsfører. Undersøkelsen gir derfor grunnlag for å stille spørsmål om tilsynsførerordningen gjennomføres på en tilfredsstillende måte i forhold til de formål og krav som er satt for ordningen.

De kommunale barneverntjenestene ble i spørreskjemaundersøkelsen spurt om årsaken(e) til at ikke alle fosterbarn har tilsynsfører. De fleste kommunene opplyste at det var vanskelig å rekruttere tilsynsførere. Samme forklaring ble også gitt i de kommunene som ble besøkt. Noen av besøkskommunene opplyste dessuten at tilsynsførerne ikke hadde tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre tilsynsoppgavene på en kvalitativt god måte. En besøkskommune hadde søkt å løse rekrutteringsproblemene ved å ansette to tilsynsførere på fulltid. Disse skulle føre tilsyn med alle fosterhjem i kommunen. Barneverntjenesten framhevet at dette vil medføre større stabilitet i tilsynet, og at det vil bli lettere å få til et system for opplæring, veiledning og oppfølging.

Fylkesmannens tilsynsvirksomhet er vesentlig for rettsikkerheten til barn og unge med barnevernstiltak. Undersøkelsen viser likevel at de fleste fylkesmennene har problemer med å følge opp det lovfestede antall institusjonstilsyn ved barneverninstitusjoner. Enkelte embeter har i 2000 i hovedsak gjennomført anmeldte institusjonstilsyn, noe som ikke er i samsvar med barnevernlovens krav om at halvparten av besøkene skal være uanmeldte.

Fylkesmannsembetene oppgir to hovedårsaker for hvorfor de ikke gjennomfører det pålagte antallet med institusjonstilsyn. For det første har antall institusjoner økt uten at det har skjedd en tilpasning av antall stillinger. For det andre er årsaken av budsjettmessig art. Videre opplyser flere av embetene at institusjonene ligger svært spredt geografisk, at det har vært vakanser, og at arbeidsmengden varierer.

Den landsdekkende undersøkelsen viser at tre fylkesmannsembeter ikke gjennomfører institusjonstilsynet slik lov og forskrifter sier. Dybdeundersøkelsen viste at det ikke alltid påses at det foreligger

tiltaksplaner og handlingsplaner for barna, og om kommunens innsats overfor plasserte barn er tilfredsstillende ivaretatt. Kartleggingen viser at fylkesmannsembetene etterstreber å få til samtaler og kontakt med barna ved institusjonstilsyn, men det er vanskelig å treffe dem da barna er på skole når institusjonsbesøkene gjennomføres. Landsforeningen for Barnevernsbarn oppgir at Fylkesmannen som regel hadde institusjonstilsyn på dagtid når barna ikke er til stede.

Representanter for fylkesmannsembetene har framhevet at det gis mangelfull veiledning fra departementets side vedrørende gjennomføring av institusjonstilsynet. Fylkesmannsembetene framhever dessuten at det er mange tolkningsmuligheter når det gjelder hvilken kvalitetsstandard som skal legges for institusjonstilsynet. Det kan derfor stilles spørsmål ved om tilsynsoppgavene ivaretas på en kvalitativt god nok måte, og om fylkesmannens tilsynsvirksomhet er tilstrekkelig målrettet. Mangler i fylkesmannsembetenes institusjonstilsyn kan utgjøre en risiko for at svakheter i institusjonenes tilbud eller manglende ivaretagelse av rettigheter m.m. til barn plassert i institusjon ikke blir korrigert.

Fylkesmannen skal påse at både kommuner og fylkeskommuner utfører de oppgavene de er pålagt, og at oppgavene utføres på en måte som ligger innenfor rammene av barnevernloven. Rundt halvparten av fylkesmannsembetene opplyser imidlertid at det tilsynet som de gjennomfører overfor kommunene, ikke er tilstrekkelig for å gi kunnskap om oppfølging og tilsyn med barn plassert utenfor hjemmet.

For at fylkesmannsembetene skal kunne følge med på kommunenes og fylkeskommunenes arbeid, forventes det at embetene utøver et jevnlig tilsyn med kommunene og fylkeskommunen. Det følger av god forvaltningsskikk at tilsynsvirksomheten bør gjennomføres etter en viss systematikk. Undersøkelsen viser at flere av fylkesmannsembetene ikke har jevnlig tilsyn med kommunene. Det eksisterer heller ikke retningslinjer knyttet til hvor ofte den enkelte kommune skal ha forvaltningstilsyn, og hvordan forvaltningstilsynet overfor en kommune skal gjennomføres. Forvaltningstilsynet gjennomføres etter ulike metode, og det er heller ikke noen systematikk i hvilke forhold som gjennomgås ved de ulike forvaltningstilsynene. Det er også mangelfull rapportering etter gjennomført forvaltningstilsyn. Tolv fylkesmannsembeter opplyser at de ikke gjennomfører forvaltningstilsyn med fylkeskommunens oppgaver innenfor barnevernet. Fylkesmannsembetene oppgir ulike grunner til dette, blant annet kapasitetsproblemer og prioritering av andre oppgaver.

Mangler i fylkesmannsembetenes forvaltningstilsyn overfor kommuner og fylkeskommuner kan utgjøre en risiko for at det ikke iverksettes nødvendige korrektive tiltak når det gjelder oppfølging og tilsyn av barn plassert utenfor hjemmet, samt det å ha et tilfredsstillende og differensiert tiltaksapparat som

<sup>3</sup> Jf. brev av 26.06.95 fra BFD til Fylkesmannen i Oslo og Akershus og Q-0982, retningslinjer om hjelpetiltak.

er i samsvar med behovet for plasser til barn og unge.

### 3 BARNE- OG FAMILIEDEPARTEMENTETS KOMMENTARER

Barne- og familiedepartementet har i brev av 2. mai 2003 avgitt uttalelse til rapporten.

Departementet gir uttrykk for at Riksrevisjonens gjennomgang er svært nyttig, men at summen av Riksrevisjonens observasjoner ikke gir en tilstrekkelig helhetlig beskrivelse av situasjonen i barnevernet. Etter departementets vurdering er observasjonene i for liten grad sett i sammenheng med pågående faglig og administrativ videreutvikling. Departementet vurderer det slik at mye av den kritikken Riksrevisjonen reiser mot barnevernet, har departementet presentert for Stortinget i St. meld. nr. 40 (2001–2002) og i Ot. prp. nr. 9 (2002–2003). Ifølge departementet er de svakhetene som Riksrevisjonen peker på, en av årsakene til at regjeringen foreslo at staten skulle overta fylkeskommunens ansvar i barnevernet. Stortinget har enstemmig sluttet seg til dette forslaget.

Departementet uttaler at det har vært oppmerksom på fylkeskommunens bruk av private institusjoner som ikke står på fylkeskommunens planer. Det har blitt iverksatt en rekke tiltak for å få bruken av private institusjoner under kontroll, blant annet ble det laget en egen handlingsplan for barn og unge med alvorlige atferdsproblemer i 1997. I 1999 ble loven endret slik at fylkeskommunens ansvar for å undersøke og følge med i at private institusjoner drives i samsvar med loven, ble understreket, jf. bvl. § 5-8 siste ledd. Departementet har også bidratt til å utarbeide systemer for å utvikle og kontrollere kvaliteten av institusjonsopphold. Dette arbeidet har kulminert i forslag om at staten skal overta fylkeskommunens oppgaver i barnevernet (forvaltningsreformen). Departementet gjengir følgende sitat fra Ot. prp. nr. 9 (2002–2003), side 40:

*«Slik departementet ser det viser utviklingen at det er vanskelig å sikre et godt og likeverdig tilbud i hele landet uten at en sentral instans har et overordnet ansvar for å samordne og styrke de ulike tilbudene. Et slikt sentralt ansvar forutsetter en statlig overtakelse. Sentrale beslutninger vil kunne gi grunnlag for å utvikle et bedre institusjons- og fosterhjemstilbud, og derigjennom sikre at barn og unges rettssikkerhet blir ivaretatt. Sentrale beslutninger vil være et nødvendig virkemiddel for å sikre en rimelig geografisk fordeling av institusjonsplasser og sikre en mer effektiv bruk av de samlede ressurser.»*

Departementet opplyser at det over en lengre periode har vært reist tvil om en del av de kommersielle, private institusjonene som brukes for barn og unge plassert etter atferdsparagrafene, holder en ønske-

lig standard. De fleste atferdsplasseringene blir gjort i private institusjoner. I enkelte tilfeller har tilsynet stengt institusjoner der opplegget har hatt åpenbare mangler. Departementet har konsentrert sin innsats på å kvalitetssikre disse institusjonene. Dette innebærer blant annet øremerkede bevilgninger til fylkeskommunene over en femårsperiode for å styrke kompetansen i institusjonene. BFD har bidratt til utarbeidelsen av et basisdokument for å sikre kvaliteten i de private barneverninstitusjonene som blir brukt. Departementet har også bidratt til utarbeidelsen av en samlet oversikt over forskning på behandling av utagerende ungdom i institusjon. I denne oversikten har det kommet fram hva som faglig sett ser ut til å være et effektivt behandlingsopplegg i institusjoner. Dette skal danne grunnlag for driften av slike institusjoner når staten overtar ansvaret ved årsskiftet. Fra samme tidspunkt vil det i tillegg bli innført en godkjenningsordning for institusjoner.

Departementet framhever at det fylkeskommunale barnevernet har flere tiltak å spille på enn de lovpålagte. PMT, MST og andre lokalbaserte tiltak blir nevnt. Dette gir fylkeskommunene, og senere regionene, et differensiert tiltaksapparat for å møte klientenes behov. Det er en tendens til at det utvikles tiltak med gode resultater uten bruk av institusjoner. Ved overgang til ny forvaltning er målsettingen at så mange som mulig kan få hjemmebaserte tilbud der det er riktig. På den måten kan også institusjonstilbudet skreddersys bedre for barn og unge som virkelig har behov for dem. En tendens i de senere årene har vært økt behov for tyngre og mer kostbare tiltak i barnevernet, tiltak som ikke alltid har hatt den ønskede effekt. Når det gjelder barn og unge med alvorlige atferdsproblemer, er det for eksempel mye som tyder på at institusjonstiltakene har hatt liten positiv effekt. Om behovet for kostbare tiltak vil fortsette å øke, avhenger blant annet av hvor godt en lykkes med å utvikle og implementere familie- og nærmiljøbaserte tiltak. Gjennom styrket innsats i familiene vil flere kunne hjelpes, samtidig som det kan bli mindre behov for de omfattende og dyre tiltakene. Gjennom en sterkere satsing på forebyggende familiarbeid vil samfunnet på sikt også kunne oppnå betydelig innsparing i form av flere barn som klarer seg, færre omsorgs- og behandlingstiltak utenfor hjemmet, samt mindre kriminalitet og andre alvorlige atferdsproblemer. Departementet mener at det fortsatt vil være behov for en del institusjoner, men at behandlingsopplegget på disse må bli bedre.

Departementet opplyser at det ved overgangen til statlig regional drift av det fylkeskommunale barnevernet vil bli investert i virkemidler for å styre klientstrømmene til de tiltakene som departementet mener kan tilby de beste tjenestene. Det blir i den sammenheng viktig å skape en jevnere fordeling av institusjonstilbudene, ha et differensiert tilbud over hele landet og ha bedre styring av de private institusjonene. Departementet opplyser at regjeringen tar

sikte på at flere forhold i barnevernet skal bli bedre når staten overtar andrelinjeansvaret: 1) Bedre faglig bistand til kommunene slik at ingen barn blir sviktet av det offentlige. 2) Bedre koordinering av tjenestene. 3) Bedre kvalitetssikring av tiltakene. 4) Bedre og mer differensiert tilbud om institusjonsplass og spesialtjenester til de barna som trenger det. 5) Bedre økonomisk kontroll.

Departementet mener at når nesten 13 prosent av de barna som er plassert utenfor hjemmet, mangler tiltaksplaner, så kan dette synes som et høyt tall. Når det tas i betraktning at barn plassert utenfor hjemmet også omfatter barn som er under utredning, eller som er akutt plassert, mener departementet at bildet blir annerledes, da disse barna ikke vil ha tiltaksplan nettopp fordi det er uvisst hva som skal skje framover. Dersom disse ble holdt utenfor, mener departementet at tallet ville blitt lavere.

Departementet uttaler at kapasiteten i barnevernet i all hovedsak har vært tilfredsstillende etter det omfattende nasjonale utviklingsprogrammet for barnevernet (1991–1993). Departementet opplyser at det dermed har vært svært få barn som ikke har fått et tilbud når de trenger det, og at dette også gjelder plasser på institusjon. Etter departementets oppfatning har tilbudet i hele perioden vært kvalitativt tilfredsstillende når det gjelder omsorgsplasseringer i institusjon, men at det har vært kritikkverdig når det gjelder barn og unge med alvorlige atferdsproblemer. Denne erkjennelsen gjorde at departementet allerede i 1995 opprettet en øremerket bevilgning til fylkeskommunene for å styrke innholdet og kompetansen i arbeidet med denne gruppen.

I 1995 fikk departementet utarbeidet en utredning om forutsetninger for arbeid med atferdsvanskelige barn og unge i institusjon. I 1997 laget departementet en handlingsplan for barn og unge med alvorlige atferdsproblemer. Departementet opplyser at planen har gitt en rekke konkrete resultater, blant annet ble det opprettet konsultasjonstjenester i fylkeskommunene for å bistå de kommunale barneverntjenestene i vanskelige saker. I 1997 ble det arrangert en internasjonal konferanse om tilbud til barn og unge som er spesielt vanskelige og utagerende. Konferansens hovedkonklusjon ble at dagens institusjonstilbud i liten grad egnet seg for denne gruppen. Ekspertene anbefalte i stedet familie- og nærmiljøbasert behandling. Det var bakgrunnen for innføringen av de to metodene Parent Management Training (PMT) og Multisystemisk terapi (MST). Det ble opprettet et eget prosjekt på Universitetet i Oslo for opplæring, implementering og forskning. Dette arbeidet fortsetter nå på et nyopprettet senter ved universitetet.

Departementet viser til at det alltid vil være noen som har behov for å bli plassert på institusjon. Departementet har derfor nylig initiert en forskningsgjennomgang for å finne fram til kriterier som må foreligge for at institusjonsbehandling skal kunne bli

vellykket. Høsten 2003 vil det også bli arrangert en internasjonal konferanse om den faglige utviklingen i institusjonene framover. Det som skjer i Norge i forbindelse med å forbedre tilbudet til barn og unge med atferdsproblemer, har fått internasjonal oppmerksomhet. Departementet samarbeider med land både i og utenfor Norden. Arbeidet med denne gruppen barn og unge vil bli videreført og styrket når staten overtar ansvaret for institusjonene.

#### 4 RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

Riksrevisjonen har undersøkt hvordan staten, fylkeskommunen og de kommunale barneverntjenestene ivaretar sine oppgaver når det gjelder oppfølging og tilsyn med barn plassert i fosterhjem og institusjoner. Undersøkelsen viser at det på disse områdene er svakheter på alle forvaltningsnivåene.

I 2001 var rundt 7400 barn plassert i institusjon eller fosterhjem. For dem under 18 år som ikke er akutt plassert eller under utredning, skal den kommunale barneverntjenesten utarbeide tiltaksplan. Riksrevisjonens undersøkelse viser at 13 prosent av barna manglet tiltaksplan, og det er store fylkesvise forskjeller. Manglende tiltaksplan gjelder primært fosterhjemsbarn. Ifølge Barne- og familiedepartementet kan noen av barna som mangler tiltaksplan, være barn som er over 18 år, som er under utredning, eller som er akutt plassert. I undersøkelsen gjennomgikk Riksrevisjonen et tilfeldig utvalg på 76 saksmapper i ni kommuner for barn under 18 år som ikke var akutt plassert eller under utredning. Av disse var det 44 barn som manglet tiltaksplan, og for flesteparten av disse kunne barneverntjenestene heller ikke framlegge handlingsplan eller omsorgsplan. Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål ved om barnas omsorgsbehov blir godt nok vurdert av den kommunale barneverntjenesten, og om de tiltakene som iverksettes, er tilstrekkelig målrettet.

Departementet redegjør for økt satsing på hjemmebaserte hjelpetiltak, men uttaler at det fortsatt vil være behov for institusjoner i barnevernet. Undersøkelsen viser at mange fylkeskommuner i dagens situasjon ikke har et tilstrekkelig antall egnede institusjonsplasser. Flere fylkeskommuner opplyser også at barn ikke alltid plasseres på det stedet som er mest egnet for den enkeltes behov. Av de barna som er plassert i institusjon, er 40 prosent i private institusjoner som ikke står oppført på fylkeskommunens plan. Undersøkelsen viser at disse barna relativt ofte plasseres utenfor eget fylke, noe som er både ressurs- og kostnadskrevende. Departementet framhever at kvaliteten og kapasiteten siden begynnelsen av 1990-årene i all hovedsak har vært tilfredsstillende, men at institusjonstilbudet har vært kritikkverdig når det gjelder barn og unge med alvorlige atferdsproblemer. For å sikre forsvarlig institusjonsdrift kan departementet med hjemmel i barnevernloven gi

veiledende retningslinjer for å sikre forsvarlig standard på barneverninstitusjoner. Riksrevisjonen vil stille spørsmål ved hvorfor det ikke har vært utarbeidet veiledende retningslinjer for forsvarlig drift av institusjoner. Riksrevisjonens undersøkelse viser videre at de fleste fylkesmennene har problemer med å gjennomføre det lovfestede antall institusjonstilsyn ved barneverninstitusjoner. Riksrevisjonen vil peke på at mangelfullt institusjonstilsyn og usikkerhet om det finnes et tilstrekkelig antall egnede institusjonsplasser, øker risikoen for at barn og unge med alvorlige atferdsproblemer som plasseres på institusjon, ikke får et forsvarlig omsorgs- og hjelpetilbud.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at i alt ni prosent av barna plassert i fosterhjem var uten tilsynsfører høsten 2001. Gjennomgangen av 40 saksmapper til fosterbarn i ni kommuner i Rogaland og Nordland viste at 13 barn ikke hadde hatt tilsynsbesøk i 2001. Saksmappegjennomgangen viste at fosterbarn med tilsynsførere fikk betydelig færre tilsynsbesøk enn det regelverket forutsetter. Det kan ta opp til et halvt år før den kommunale barneverntjenesten har oppnevnt tilsynsfører. Undersøkelsen viste videre manglende eller mangelfull dokumentasjon av tilsynsbesøk hos fosterbarnet. Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål ved om tilsynsførerordningen gjennomføres på en tilfredsstillende måte i forhold til de krav og det formål som er satt for ordningen.

Undersøkelsen viser at fylkesmannsembetenes gjennomføring av forvaltningstilsyn med kommunene og fylkeskommunene er mangelfull. Det eksisterer ikke retningslinjer for hvor ofte eller hvordan forvaltningstilsynet overfor en kommune eller fylkeskommune skal gjennomføres. Gjennomgang av tilsynsrapporter viser at fylkesmannsembetene i liten grad gjennomgår kommunens oppfølging og tilsyn med barn plassert utenfor hjemmet ved forvaltningstilsyn. Over halvparten av fylkesmannsembetene har de tre siste årene ikke gjennomført tilsyn med at fylkeskommunen har utredet et tilfredsstillende og tilstrekkelig institusjonstilbud. Etter Riksrevisjonens oppfatning er fylkesmannsembetenes forvaltningstilsyn med den kommunale barneverntjenestens og fylkeskommunens lovpålagte oppgaver ikke tilfredsstillende ivaretatt.

Etter Riksrevisjonens vurdering gir undersøkelsen nyttig informasjon om barnevernet som supplerer den orienteringen Barne- og familiedepartementet har gitt Stortinget gjennom St.meld. nr. 40 (2001–2002) og Ot.prp. nr. 9 (2002–2003).

## 5 BARNE- OG FAMILIE- DEPARTEMENTETS SVAR

Barne- og familiedepartementet svarer i brev av 11. august 2003:

«Jeg viser til tidligere kontakter om undersøkelsen av barnevernet, senest brev datert 19. juni fra

Riksrevisjonen vedlagt utkast til dokument til Stortinget.

*Som departementet har gitt uttrykk for i brev datert 2. mai 2003, ser jeg på Riksrevisjonens gjennomgang av barnevernet som svært nyttig. Med den forestående forvaltningsreformen for øye ser jeg det som særlig viktig at revisjonen blir sett i sammenheng med den pågående faglige og administrative videreutviklingen av barnevernet. Mange av de problemene som Riksrevisjonen berører, er også presentert i St.meld. nr. 40 (2001–2002) og i Ot.prp. nr. 9 (2002–2003). De svakheter både Riksrevisjonen og departementet har pekt på er dermed en viktig del av bakgrunnen for at Stortinget har sluttet seg enstemmig til forslaget om at staten skal overta fylkeskommunens oppgaver i barnevernet.*

*Når det gjelder Riksrevisjonens påvisning av at det er barn og unge i barnevernet som fortsatt ikke får tilstrekkelig oppfølging, tar jeg i store trekk de faktiske funnene til etterretning. Jeg vil imidlertid peke på at det fortsatt synes å være en del uklarheter i Riksrevisjonens rapport både når det gjelder barn og unge som ikke har tiltaksplan og mht. om antall barn i tiltak gjelder i løpet av året eller ved slutten av året. Det bør etter min mening tas hensyn til at det ikke er noe krav i barnevernloven om at de over 18 år skal ha tiltaksplan og at det derfor ikke er vanlig at tiltaksplaner utarbeides for disse. Tiltakene er frivillige og kan avsluttes når de selv ønsker det. Videre vil noen barn være akutt plassert, og disse vil mangle tiltaksplan inntil utredning er gjennomført. Etter mitt syn vil disse forholdene påvirke de tall og prosenter som framgår av Riksrevisjonens undersøkelse. Jeg vil allikevel understreke at departementet ikke er fornøyd med situasjonen. Vi vil gjøre alt det vi kan for at kommunene skal følge opp barn og unge i tiltak.*

*Det er viktig for meg å få fram at barnevernet har gjennomgått en betydelig forbedring i løpet av de seneste årene. Hovedtendensen i utviklingen er økt bruk av hjelpetiltak i hjemmene, noe som er i tråd med lovens intensjon. Konklusjonen i St.meld. nr. 40 er likevel at til tross for denne positive utviklingen, tyder en helhetlig gjennomgang på at barnevernet ennå ikke i alle kommuner er den sentrale støttespilleren for utsatte barn og deres familier som vi alle ønsker oss.*

*Riksrevisjonen viser til at kommunene opplyser at barneverntjenesten mangler rutiner/minstekrav for oppfølging av og kontakt med foreldre etter plassering av barn utenfor hjemmet. Det pekes på at manglende rutiner for oppfølgingen av biologiske foreldre innebærer en vesentlig risiko for at oppfølgingen blir tilfeldig, personavhengig og lite målrettet, og til at arbeidet lettere kan bli nedprioritert. Selv om gjeldende barnevernlov pålegger kommunen å følge nøye utviklingen til de barn det er truffet vedtak om omsorgsovertakelse for, og likeledes utviklingen til deres foreldre, ser departementet at*

barneverntjenestens oppfølging av foreldre etter omsorgsovertakelse og plassering av barnet utenfor hjemmet, burde vært bedre. Problemet blir omtalt i St.meld. nr. 40, der departementet retter søkelys på oppfølgingsoppgaven og peker på viktigheten av å følge bedre opp og støtte de foreldrene som ønsker hjelp etter en omsorgsovertakelse. Barne- og familiedepartementet har derfor i St.meld. nr. 40 foreslått en lovendring i den bestemmelsen som regulerer oppfølging av barn og foreldre etter en omsorgsovertakelse, for å presisere det ansvaret barnevernet har overfor foreldrene. Videre har departementet i St.meld. nr. 40 også sett på andre måter å ivareta foreldrene på, og vurderer i den sammenheng å utarbeide et rundskriv om støttepersonordning for foreldre som har barn under det offentlige omsorg.

Riksrevisjonen bemerker, jf. s. 9 og 13, at det ikke foreligger noen retningslinjer for forvaltningstilsynet av kommunene. Det er også her viktig for meg å få frem at fylkesmennene som tilsynsmyndighet gjennom de siste tolv årene har bedt om og mottatt omfattende kvartalsvise rapporteringer fra alle kommuner om situasjonen i barnevernet. Det er videre gjennomført mange kommunebesøk, med opplærings- og veiledningsmøter. Fylkesmennene har også gitt enkelte kommuner mulkt når barnevernsarbeidet ikke har vært godt nok. Klagesaksbehandlingen med mer gir også et godt innblikk i kommunenes barnevernsarbeid. Det er de siste årene også drevet forsøk med systemrevisjon av kommunene basert på prinsippene om internkontroll. Veileder er utarbeidet. Opplæring av ansatte i systemrevisjon ved fylkesmannsembetene er under planlegging og vil bli satt i gang i høst. Etter mitt syn vil dette sammen med de øvrige tiltakene bidra til å styrke tilsynet og oppfølgingen av kommunene.

Riksrevisjonen har også påpekt mangler ved institusjonstilsynet i barnevernet. Kvalitetssikring, kontroll og tilsyn med institusjoner er et høyt prioritert område for Barne- og familiedepartementet framover. Når staten fra 01.01.2004 overtar ansvaret for de oppgaver fylkeskommunen i dag har etter barnevernloven, innebærer det at staten overtar ansvaret for å etablere og drive offentlige barneverninstitusjoner. I den anledning har departementet nylig sendt på høring utkast til to forskrifter; en om godkjenning av institusjoner og en om kvalitetskrav. Formålet med forskriften om kvalitetskrav er å sikre at både de offentlige og de private institusjonene holder tilfredsstillende standard – faglig og materielt. Kvalitetskravene skal gi økt sikkerhet for at institusjonene har de nødvendige forutsetninger for den oppgaven de skal utføre, slik at barn og unge som plasseres i institusjon, får forsvarlig omsorg og behandling. Det sentrale er at regionene kommer til å foreta faglig oppfølging av institusjonene og de barna som blir plassert på en helt annen måte enn hva de fleste fylkeskommuner har gjort, jf. vedlagte strateginotat.

Ifølge Riksrevisjonens rapport har enkelte representanter for fylkesmannsembetene gitt uttrykk for at det gis mangelfulle retningslinjer fra departementet om hvordan institusjonstilsynet skal utføres. Dette er en kritikk som er helt ny for meg, men departementet vil selvfølgelig ta dette spørsmålet opp med embetene. For øvrig har departementet som følge av den statlige overtakelsen av barneverninstitusjonene sendt på høring ny forskrift om tilsyn i barneverninstitusjoner. I den nye forskriften vil kontakten med det enkelte barn stå sentralt. Det er således ikke riktig som Riksrevisjonen sier (s. 4) at det ikke gjøres vesentlige endringer i fylkesmannsambetenes institusjonstilsyn.

Samfunnet har et særlig ansvar for at barn og unge som plasseres i institusjon, får god omsorg og behandling. Når staten overtar fylkeskommunens oppgaver i 2004, vil både kvaliteten på og tilsynet med – og ikke minst regionenes faglige oppfølging av – institusjonene være en prioritert oppgave. Tilsynsarbeidet i forhold til fosterhjem er først og fremst en kommunal oppgave, men vil også bli fulgt videre opp i den nye forvaltningsmodellen.

Slik jeg ser det er både departementets egen gjennomgang i St.meld. nr. 40 og Ot.prp. nr. 9, Stortingets behandling av disse og nå også Riksrevisjonens undersøkelse viktige bidrag til å lykkes med så vel reformen som den helhetlige videreutviklingen av barnevernet i Norge. Til tross for de manglene som er dokumentert, er barnevernet etter min oppfatning på riktig vei. Det er viktig at denne utviklingen fortsetter. I årene som kommer vil departementet arbeide videre for at barnevernet skal ha tilstrekkelige faglige ressurser for å lykkes i flest mulig saker. På lengre sikt håper jeg vekten på forebyggende tiltak og familie- og nærmiljøbasert behandling vil kunne bety både økonomiske besparelser og flere funksjonsdyktige barn og familier.»

## 6 RIKSREVISJONENS UTTALELSE

Riksrevisjonens undersøkelse påviser at det er barn og unge i barnevernet som ikke får tilstrekkelig målrettet oppfølging. Store fylkevisse variasjoner med hensyn til hvor mange barn og unge som er uten tiltaksplan, og store mangler når det gjelder tiltaksplaner og andre relevante plandokumenter i de kommunene hvor saksmapper ble gjennomgått, dokumenterer dette. Etter Riksrevisjonens vurdering viser også undersøkelsen at det i mange kommuner vil være en stor utfordring å få tilsynsførerordningen for barn som er plassert i fosterhjem, til å fungere i forhold til de målene som er satt for ordningen.

Det foreligger ikke retningslinjer for fylkesmennenes forvaltningstilsyn av kommunene, og fylkesmennene gjennomgår i sitt tilsyn i liten grad kommunenes oppfølging og tilsyn med barn plassert utenfor hjemmet. Riksrevisjonen har merket seg at

departementet vil gi ansatte ved fylkesmannsembetene opplæring i systemrevisjon, og at dette sammen med tidligere iverksatte tiltak, etter departementets syn, vil bidra til å styrke tilsynet og oppfølgingen av kommunene.

Riksrevisjonen ser det som positivt at departementet i forbindelse med den statlige overtakelsen av de oppgavene fylkeskommunen i dag har etter barnevernloven, har gitt høy prioritet til kvalitetssikring, kontroll og tilsyn med institusjoner. Riksrevisjonen har merket seg at departementet har sendt til høring utkast til to nye forskifter, en om godkjenning av institusjoner og en om kvalitetskrav i institusjoner. Riksrevisjonen har også merket seg at departementet nylig har sendt til høring utkast til revidert

forskrift for tilsyn med barneverninstitusjoner. Riksrevisjonen antar at disse nye forskriftene vil bidra til å styrke det faglige grunnlaget for fylkesmannsembetenes institusjonstilsyn.

Riksrevisjonen har også merket seg at departementet vil foreslå en lovendring for å styrke oppfølgingen av foreldre etter omsorgsovertakelse og plassering av barn utenfor hjemmet.

Riksrevisjonen er positiv til de tiltakene departementet har gjennomført og vil gjennomføre for å styrke tilsynet og oppfølgingen i barnevernet. Etter Riksrevisjonens vurdering savnes det imidlertid fortsatt konkrete tiltak rettet mot påviste svakheter vedrørende kommunenes arbeid med vurdering av barn og unges omsorgsbehov og kommunenes forvaltning av tilsynsførerordningen.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 2. september 2003.

**Bjarne Mørk-Eidem**

**Annelise Høegh**

**Jan L. Stub**

**Wenche Lyngholm**

**Helga Haugen**

---

Therese Johnsen





Vedlegg 1

# **Rapport**

## **Oppfølging og tilsyn i barnevernet**

## Innhold

	Side
<b>1 Innledning</b> .....	13
1.1 Bakgrunn .....	13
1.2 Formål og problemstillinger .....	14
<b>2 Metode og gjennomføring</b> .....	15
2.1 Datainnsamlingen i kommunene .....	15
2.2 Datainnsamlingen hos fylkeskommunene .....	16
2.3 Datainnsamlingen hos fylkesmannsembetene .....	16
2.4 Data fra andre kilder .....	17
<b>3 Revisjonskriterier</b> .....	18
3.1 Kommunenes ansvar for oppfølging og tilsyn .....	18
3.1.1 Oppfølging av barn plassert i fosterhjem eller institusjoner .....	18
3.1.2 Tilsyn med barn plassert i fosterhjem .....	20
3.2 Fylkeskommunens ansvar og oppgaver ved plassering av barn utenfor hjemmet .....	20
3.2.1 Faglig bistand og veiledning .....	20
3.2.2 Å Etablere og sikre et forsvarlig institusjonstilbud .....	20
3.3 Fylkesmannens tilsynsoppgaver overfor barn plassert utenfor hjemmet .....	22
3.3.1 Tilsyn med kommunenes barneverntjenester og fylkeskommunen .....	22
3.3.2 Institusjonstilsyn .....	22
<b>4 Faktagrunnlag</b> .....	24
4.1 Omfang og ressursbruk på tiltak i barnevernet .....	24
4.1.1 Omfang av barneverntiltak .....	24
4.1.2 Ressursbruk i barnevernet .....	25
4.2 Statens ansvar og oppgaver .....	29
4.3 Kommunens oppgaver ved plassering av barn i fosterhjem eller institusjon .....	33
4.3.1 Tiltaksplaner for barn plassert utenfor hjemmet .....	33
4.3.2 Omsorgsplaner ved plassering av barn etter bvl § 4-12 .....	37
4.3.3 Barn plassert utenfor hjemmet uten plandokumenter .....	37
4.3.4 Kontakten med plasseringsstedet, biologiske foreldre og barnet .....	37
4.4 Fylkeskommunens oppgaver ved plassering av barn i fosterhjem og institusjon .....	44
4.4.1 Fylkeskommunens bistand og veiledning ved plassering .....	44
4.4.2 Opprettelse av institusjonstilbud .....	45
4.4.3 Fylkeskommunens rolle i oppfølgingen av plasseringer .....	47
4.5 Kontroll og tilsyn med barn plassert utenfor hjemmet .....	48
4.5.1 Fylkeskommunenes kontroll med kvaliteten ved barneverninstitusjonene .....	48
4.5.2 Godkjenning av og tilsyn med fosterhjem .....	50
4.5.3 Tilsyn med barn plassert i institusjon .....	53
4.5.4 Tilsyn med kommunenes barneverntjenester .....	55
4.5.5 Oppfølging og påtale på bakgrunn av forvaltningstilsyn .....	57
4.5.6 Tilsyn med fylkeskommunen .....	58
4.5.7 Fylkesmannens vurderinger av egne tilsynsoppgaver på barnevernområdet .....	59
<b>5 Vurderinger</b> .....	60
5.1 Generelt .....	60
5.2 Målrettet plassering av barn utenfor hjemmet .....	60
5.3 Oppfølging etter plassering utenfor hjemmet .....	61
5.4 Gjennomføring av tilsynsoppgavene .....	61
<b>6 Tabellvedlegg</b> .....	63

# 1 Innledning

## 1.1 BAKGRUNN

Barnevernet reguleres gjennom lov om barneverntjenester (heretter kalt barnevernloven eller bvl) og tilhørende forskrifter. Formålet med loven er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. Loven skal videre bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår.

Det er en stor inngripen i et barns liv når det enten frivillig eller under tvang plasseres utenfor hjemmet. Det er derfor av avgjørende betydning at plasseringer i fosterhjem og/eller institusjon får forsvarlig oppfølging og tilsyn. I forbruker- og administrasjonskomiteens behandling av barnevernloven ble det lagt vekt på at omsorgsovertakelse og flytting skulle innebære en forbedring av barnets omsorgssituasjon<sup>1</sup>, og at barnets rettsikkerhet skulle ivaretas. Barnevernloven legger derfor vekt på at barnet får en oppfølging og et tilsyn som ivaretar dette. En av barneverntjenestene som ble besøkt, beskrev viktigheten av et godt oppfølgingsarbeid på følgende måte:

*«Når barnevernet tar omsorgen for et barn, da må det være garantert at det blir en bra utvikling for barnet sett i forhold til hvordan prognosene ville vært uten en slik inngripen. Kommunen må være helt sikker på at det gis en god nok omsorg til barna man overtar omsorgen for.»*

FNs barnekonvensjon, som Norge har sluttet seg til, understreker betydningen av at de institusjoner og tjenester som har ansvaret for omsorgen og vernet av barn, har den standard som er fastsatt av vedkommende myndighet. Dette gjelder særlig hensynet til sikkerhet, helse og ressurser og kompetanse hos personale (artikkel 3, punkt 3). Artikkel 20 i konvensjonen stadfester at et barn som midlertidig eller permanent er fratatt sitt familiemiljø, skal ha rett til særskilt vern og bistand fra staten. I artikkel 25 står det at barn som plasseres, har rett til regelmessig vurdering av alle forhold som har betydning for barnets plassering.

Ifølge Statistisk sentralbyrå (SSB) har antall barn med barneverntiltak<sup>2</sup> økt fra 11 per 1000 barn til 22

per 1000 barn fra 1987 til 2001. Ved utgangen av 2001 mottok nær 25 900 barn barneverntiltak. I alt var rundt 7400 barn plassert i institusjon eller fosterhjem i 2001<sup>3</sup>. Av barn plassert utenfor hjemmet hadde barnevernet gjort vedtak om omsorgsovertakelse for noe over 5000 barn. I tillegg var 2400 barn plassert utenfor hjemmet med hjelpetiltak. 83 prosent av barn plassert utenfor hjemmet var plassert i fosterhjem.

Barnevernloven deler ansvaret for løsningen av de lovpålagte barnevernoppavene mellom staten, fylkeskommunen og kommunen. Staten har ansvaret for at lover og forskrifter blir praktisert i samsvar med lovens formål, at erfaringene med loven blir vurdert, og at det blir gjort nødvendige endringer i regelverket.

Kommunene er tillagt hovedansvaret for tiltak etter barnevernloven. Barneverntjenesten i kommunene har ansvaret for å gi råd og veiledning, foreta undersøkelser og vurdere behov for tiltak. Kommunene skal treffe vedtak om hjelpetiltak, forberede saker til behandling i fylkesnemnda<sup>4</sup> og iverksette og følge opp de tiltak som blir vedtatt. Barneverntjenesten har også ansvar for å godkjenne og føre tilsyn med fosterhjem.

Fylkeskommunen har ansvaret for å bistå kommunene med plassering av barn utenfor hjemmet og for å etablere og drive institusjoner. Fylkeskommunen har ansvar for å rekruttere fosterhjem, samt å gi fosterhjemmene opplæring og generell veiledning. Fylkesmannen skal føre tilsyn med at kommuner og fylkeskommuner utfører de oppgaver de er pålagt etter loven, samt føre tilsyn med private og offentlige barneverninstitusjoner.

Regjeringen la høsten 2002 fram Ot.prp. nr. 9 (2002–2003), med forslag om statlig overtakelse av de fylkeskommunale oppgavene. Forslaget ble ved-

<sup>3</sup> Rundt 7600 barn plassert utenfor hjemmet i 2001. 200 barn var plassert i andre tiltak enn fosterhjem eller barneverninstitusjon, som kan være rusmiddelinstitusjon, barne- og ungdomspsykiatrisk institusjon eller psykiatrisk institusjon/avdeling.

<sup>4</sup> Det er Fylkesnemnda for sosiale saker som har som oppgave å fatte vedtak om omsorgsovertakelse og vedtak om tiltak for barn med atferdsvansker. Mens barneverntjenesten har vedtaksmyndighet når det gjelder såkalte hjelpetiltak, jf. bvl § 4-4, og ved akutsaker, jf. bvl § 4-6, er det bare fylkesnemnda som har myndighet til å treffe vedtak om omsorgsovertakelse. Omsorgssaker skal imidlertid utredes og forberedes av kommunens barneverntjeneste. Fylkesnemnda er et statlig forvaltningsorgan som i faglige spørsmål har en uavhengig stilling i forhold til departement og fylkesmann. Fylkesnemndas vedtak kan bare overprøves av domstolene.

<sup>1</sup> Innst. O. nr. 80 (1991–1992), side 5.

<sup>2</sup> Barneverntiltak: 1) hjelpetiltak av ulike slag for barnet og familien knyttet til hjemmet 2) hjelpetiltak ved plassering av barn utenfor hjemmet uten at fylkesnemnda fatter vedtak om å overta omsorgen for barnet 3) omsorgsovertakelse av barnevernet som må endelig vedtas av fylkesnemnda.

tatt våren 2003. Riksrevisjonens undersøkelse ble startet opp før det ble foreslått og vedtatt endringer i fylkeskommunens ansvar innenfor barnevernet. De undersøkelser som er gjort, og de problemstillinger som er reist om fylkeskommunens ansvar, vurderes også å ha relevans når disse oppgavene blir overført til staten. Blant annet vil det institusjonstilbudet som foreligger innenfor barnevernet, i stor grad være det samme etter at ansvaret for dette tilbudet er overført til staten. Dette betyr at utfordringene knyttet til å ha et egnet institusjonstilbud for alle barn som plasseres utenfor hjemmet, og til kvalitetskontrollen av samme institusjoner fremdeles vil være til stede etter at staten har overtatt ansvaret.

## 1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med revisjonen er å undersøke om staten, fylkeskommunen og de kommunale barneverntjenestene ivaretar sine oppgaver når det gjelder oppfølging av og tilsyn med barn plassert i fosterhjem og institusjoner. Formålet belyses gjennom følgende problemstillinger:

- Gjennomfører den kommunale barneverntjenesten sine oppgaver overfor barn plassert i fosterhjem og institusjoner etter gjeldende krav?

- Ivaretar fylkeskommunene sitt ansvar for de oppgaver de er pålagt etter gjeldende krav for barn plassert utenfor hjemmet?
- Påser Fylkesmannen at barneverntjenesten i kommunen og fylkeskommunen ivaretar sine oppgaver overfor barn plassert i fosterhjem og barneverninstitusjon i samsvar med gjeldende krav?
- Gjennomfører Fylkesmannen sitt institusjonstilsyn slik barnevernloven forutsetter?
- På hvilken måte har Barne- og familiedepartementet ivaretatt sitt ansvar for at kommunene, fylkeskommunene og fylkesmannsembetene gjennomfører sine oppgaver overfor barn plassert i fosterhjem eller barneverninstitusjon?

Undersøkelsen avgrenser seg primært til oppfølgingen og tilsynet med barn og ungdom under 18 år som er plassert i fosterhjem og/eller barneverninstitusjon, med hjemmel i barnevernloven § 4-4 femte ledd, 4-12, 4-24 og 4-26.

## 2 Metode og gjennomføring

Det har blitt samlet inn data om oppfølging og tilsyn med barn plassert utenfor hjemmet fra samtlige kommunale barneverntjenester, fylkesbarnevern og fylkesmannsembeter gjennom spørreskjema og/eller telefonintervju. Videre er det gjennomført dybdekartlegging med intervju og saksmappegjennomgang i Rogaland og Nordland fylke. I tillegg ble data fra offentlige utredninger, BFD, KOSTRA og SSB anvendt.

Besøkene hos kommunene, fylkeskommunene og fylkesmannsembetene ble gjennomført i perioden april–juni 2002.

I de to besøksfylkene Rogaland og Nordland ble også fosterhjemsforeningene og to barneverninstitusjoner besøkt.

Det har vært avholdt møter mellom Riksrevisjonen og Barne- og familiedepartementet for å få informasjon om departementets arbeid på barnevernområdet.

Forsker Elisabeth Backe-Hansen fra NOVA har kvalitetssikret den barnevernfaglige forståelsen av arbeidet i prosjektet. Hun har gitt innspill i forbindelse med planleggingen av datainnsamlingen og forståelsen og analysen av datamaterialet.

Advokat Rikke Lassen har bistått i utvikling og kvalitetssikring av revisjonskriterier. Hun har gitt sentrale innspill til forståelsen av barnevernloven og hvordan den praktiseres.

Det har blitt lagt vekt på å fange opp situasjonen innen barnevernområdet for de to siste årene, med spesiell vekt på 2001.

### 2.1 DATAINNSAMLINGEN I KOMMUNENE

Datainnsamlingen har foregått ved hjelp av en landsdekkende spørreskjemaundersøkelse og en dybdekartlegging i Rogaland og Nordland. I ni kommuner i Rogaland og Nordland ble barneverntjenesten intervjuet, og et utvalg barnevernsaker ble gjennomgått. Både spørreskjemaet og opplegget for saksmappegjennomgangen ble testet ut i to kommuner på forhånd.

Spørreskjemaundersøkelsen hadde som funksjon å gi et bilde av kommunenes praksis på utvalgte områder. Den kommunale barneverntjenesten ble i spørreskjemaundersøkelsen bedt om å oppgi hvor ofte den vanligvis tar kontakt med de involverte parter ved en plassering. Flere av barneverntjenestene skrev at det var vanskelig å generalisere rundt hvor ofte de vanligvis besøker plasseringsstedet, da dette

vil variere mye fra sak til sak. Problemet med å generalisere kontakthyppheten skyldes delvis at noen kommuner har få plasseringer utenfor hjemmet. Kontakthyppheten varierer også etter hvorvidt plasseringen har skjedd nylig eller ikke, og hvorvidt plasseringen er komplisert eller konfliktfylt.

Spørreskjemaet ble sendt ut til alle kommunene i landet. Noen kommuner er inndelt i bydeler eller kommunedeler. Det ble gitt mulighet for hver bydel eller kommunedel å sende inn en besvarelse for sin barneverntjeneste, hvis kommunen mente at variasjonene mellom barneverntjenestene var for store til at en kunne enes om en felles besvarelse. I alt ble det sendt ut 487 spørreskjemaer til barneverntjenester i 434 kommuner. Etter en purrerunde har det kommet inn 412 besvarelser fra barneverntjenester. Dette gir en svarprosent på 85.

I analysen av kommunedataene inngår kun barneverntjenester som har ansvar for barn plassert i fosterhjem eller institusjon i perioden oktober 2000 til oktober 2001. 25 kommuner inngår derfor ikke i datagrunnlaget<sup>5</sup>. Antall barneverntjenester i datagrunnlaget er 387.

Sammenholdes antall barn i spørreskjemaundersøkelsen med SSBs tall, blir resultatet at spørreskjemaundersøkelsen omfatter om lag 86 prosent av barna plassert i enten fosterhjem eller institusjon.

De barneverntjenester som har svar på spørreskjemaet oppgir at de hadde totalt 5948 barn plassert utenfor hjemmet (i fosterhjem eller barneverninstitusjon) per 31.12.2000, mens 6447 barn var plassert utenfor hjemmet per 01.10.2001. Dette gir en økning på 499 barn, eller på rundt åtte prosent i perioden. Av de 5948 barna som var plassert utenfor hjemmet per 31.12.00, var 4735 plassert i fosterhjem (ca. 80 prosent). Av 6447 barn plassert utenfor hjemmet per 01.10.01 var 5060 plassert i fosterhjem (78 prosent). Siden ikke alle kommunene har svart på spørreskjemaet, er ikke tallene direkte sammenlignbare med den offentlige statistikken.

For å belyse forhold som ikke ble tilstrekkelig belyst i den landsdekkende spørreskjemaundersøkelsen, ble det gjort en dybdekartlegging i ni kommuner i Rogaland og Nordland.

Disse to fylkene ble valgt ut fra en samlet vurdering av data over antall tilsyn gjennomført ved fylkesmannsembetene, embetenes vurdering av tilsynets kvalitet, innholdet i tilsynet, samt antall kommuner i fylker hvor ikke alle barn hadde tiltaksplan

<sup>5</sup> De barneverntjenester som ikke inngår i undersøkelsen, fordeles seg nokså jevnt mellom fylkene.

og tilsynsfører. Det ble også lagt vekt på å velge to fylker med ulik geografisk plassering i landet. Ved utvalg av henholdsvis fem kommuner i Rogaland og fire kommuner i Nordland ble det lagt vekt på variasjon i kommunestørrelse. Det ble i utvelgelsen av fylker og kommuner for dybdeundersøkelse lagt vekt på avvik i forhold til gjeldende lovkrav om tiltaksplaner og tilsynsfører. Begrunnelsen for å velge kommuner med avvik var et ønske om å finne mulige årsaker til mangler.

Formålet med intervju og gjennomgang av saksmapper i kommunene var å få informasjon om arbeid, rutiner og vurderinger/prioriteringer i barneverntjenester. Barnevernleder deltok under alle intervjuene, og i de fleste kommunene deltok også flere av saksbehandlerne. Etter intervjuene ble et utvalg barnevernsaker gjennomgått.

Saksmappegjennomgang ble valgt som metode for å få en mer inngående kjennskap til den konkrete oppfølgingen og tilsynet av enkeltbarn innen en bestemt tidsperiode. Mappegjennomgangen gav innsyn i hva som var dokumentert av barneverntjenestens besøk hos barnet, og hvordan og hvor ofte tilsynet med fosterbarn foregikk. Videre ble det undersøkt om det forelå skriftlige planer (tiltaksplan/omsorgsplan/handlingsplan) for plasseringen, og hvordan disse var utformet.

Sakene ble tilfeldig valgt, ut fra plasseringsparagraf, alder og kjønn. De kommunene som ble besøkt, hadde 383 barn plassert i fosterhjem og institusjon per 01.10.2001. Det ble gjennomgått mellom fire og femten saker i hver kommune, i alt 78 saker. Disse sakene utgjør litt under 20 prosent av de barna som kommunene hadde plassert utenfor hjemmet.

For å sikre forståelse og fullstendighet i data fra saksmappegjennomgangen ble funnene fra hver mappe diskutert med barneverntjenesten. Samtalen med saksbehandler viste seg spesielt viktig fordi saksmappen i mange tilfeller ikke inneholdt informasjon om alle møter, besøk og tilsyn med barnet. I noen tilfeller var saksbehandler med under saksmappegjennomgangen. I andre tilfeller ble sakene gjennomgått alene, og saksbehandler ble kontaktet enten etterpå eller ved behov underveis. Til slutt ble funnene fra saksmappegjennomgangen og eventuelt andre spørsmål tatt opp med barnevernleder og eventuelt saksbehandlere i et sluttintervju.

Det ble skrevet referat fra hvert intervju som senere har blitt verifisert av den respektive kommune.

For å få et inntrykk av hvorvidt besvarelsen av spørreskjemaet stemmer med den faktiske situasjonen, ble de besøkte barneverntjenesters besvarelser fra spørreskjemaet sammenholdt med funn fra intervjuer og saksmappegjennomgangen. Det synes som om disse kommunenes besvarelser av spørreskjemaet gir et rimelig bra bilde av disse barneverntjenestens praksis.

## 2.2 DATAINNSAMLINGEN HOS FYLKESKOMMUNENE

I arbeidet med å kartlegge fylkeskommunene ble det utviklet et utkast til spørreskjema og intervjuguide. Disse ble testet ut i Akershus fylkeskommune. Tilbakemeldingene fra Akershus bidro til å utvikle en delig spørreskjema og intervjuguide.

Hensikten med spørreskjemaundersøkelsen var å få en oversikt over fylkeskommunenes arbeid knyttet til plassering av barn utenfor hjemmet. Spørreskjemaet ble sendt til alle fylkeskommuner. I tillegg ble det innhentet fylkeskommunale planer for institusjonstilbudet og annen dokumentasjon. Samtlige besvarte spørreskjemaet.

Gjennomføringen av dybdeintervjuene i Rogaland og Nordland hadde som hensikt å få nærmere kunnskap om plasseringstilbudet, samarbeidet med den kommunale barneverntjenesten og opplæringen av fosterhjem. Under dybdeintervju deltok både ledere og ansatte ved fylkesbarnevernet.

Etter besøkene i Nordland og Rogaland ble det klart at det var ønskelig med mer data om fylkeskommunenes oppfølging av den enkelte institusjonsplassering og planlegging av institusjonstilbudet. Det ble derfor gjennomført telefonintervju med samtlige fylkeskommuner.

Det ble skrevet referat fra samtlige intervjuer, både fra besøkene og telefonintervjuene, som så ble oversendt den aktuelle fylkeskommune for verifisering. Alle intervjuene er verifisert.

## 2.3 DATAINNSAMLINGEN HOS FYLKESMANNSEMBETENE

Hensikten med spørreskjemaundersøkelsen rettet mot fylkesmannsembetene var å gi en oversikt over tilsynet som fylkesmannsembetene skal gjennomføre overfor kommuner, fylkeskommuner og barneverninstitusjoner. Det var blant annet ønskelig å få en oversikt over omfanget av forvaltningstilsyn<sup>6</sup> i enkeltkommuner.

I forbindelse med spørreskjemaundersøkelsen ble embetene bedt om å sende over rapporter og årsrapporter knyttet til tilsynet av barneverntjenesten. Det ble foretatt dokumentanalyser av tilsynsrapportene for å se på hvordan de ulike embetene gjennomførte tilsynsvirksomheten, og hva det ble gjort tilsyn med og i forhold til. Samtlige fylkesmannsembeter besvarte Riksrevisjonens spørreskjema.

For å fange opp forhold som ikke var dekket inn i spørreskjemaundersøkelsen, ble det gjennomført dybdeintervju ved Nordland og Rogaland fylkesmannsembete. Hensikten var å få utfyllende infor-

<sup>6</sup> Forvaltningstilsyn består i at Fylkesmannen skal se til at både kommuner og fylkeskommuner utfører de oppgaver loven pålegger dem, og at oppgavene utføres på en måte som ligger innenfor rammene av loven.

masjon om innholdet i det tilsynet som ble gjennomført ved embedene, det vil si hva som ble gjennomgått/kontrollert under tilsynet, og eventuelt hvordan påfølgende oppfølging og reaksjoner fungerte. Dybdeintervjuene skulle også gi forklaringer og vurderinger fra embedene om eventuelle mangler ved tilsynsarbeidet.

Det har blitt skrevet referat fra intervjuene som er verifisert av fylkesmannsembetene.

I første omgang ble det sendt ut et spørreskjema som rettet seg mot fylkesmannsembetenes gjennomføring av forvaltningstilsynet av kommunene og institusjonstilsynet. Forvaltningstilsynet av fylkeskommunen ble holdt utenfor undersøkelsen i første omgang. Da det likevel ble aktuelt å ha med fylkesmannsembetenes forvaltningstilsyn av fylkeskommunen, ble det sendt over et tilleggsskjema om dette. Samtlige embeter besvarte skjemaet.

Ved datainnsamlingen ble opplysninger om forvaltningstilsyn etter § 2-3, tredje ledd, bokstav b, omtalt som forvaltningstilsyn eller systemrevisjon. Noen embeter tolket dette som at det kun var ønsket opplysninger om forvaltningstilsyn i enkeltkommuner gjennomført etter systemrevisjonsmetodikk. I de besvarelsene hvor det var åpenbare misforståelser, ble det tatt ny kontakt.

Det kan synes som «forvaltningstilsyn» for de enkelte fylkesmannsembetene også innebærer anmodning om skriftlige redegjørelser etter § 2-3, tredje ledd, uten at det gjennomføres besøk eller møte med kommunen. Flere av fylkesmannsembetene kan derfor ha inkludert slike skriftlige anmodninger med påfølgende oppfølging i sin angivelse av antall tilsyn i enkeltkommuner i undersøkelsen uten at det har vært gjennomført besøk eller møte med berørt kommune. Undersøkelsens tall over forvaltningstilsyn med enkeltkommuner kan derfor være overestimert.

## 2.4 DATA FRA ANDRE KILDER

I tillegg til data som er samlet inn gjennom spørreskjemaundersøkelser, saksmappgjennomganger og intervjuer, benyttes også data fra andre kilder som supplement. Foruten offentlige utredninger, stortingsmeldinger og odelstingsproposisjoner er statistikk fra Statistisk sentralbyrås statistikk om barne-

vernet og data fra KOSTRA benyttet. Det er også brukt tall fra kommunenes og fylkeskommunenes rapportering til Barne- og familiedepartementet (BFD).

Kommunenes barneverntjeneste rapporterer halvårlig tall til Barne- og familiedepartementet over antall barn under tiltak, antall fosterhjem kommunen har tilsynsansvar for, antall tilsynsførere, antall søknader om fylkeskommunal bistand m.m. Fylkeskommunene rapporterer om antall barn med tiltak per 31.12. etter ulike typer institusjoner, fosterhjem og hjemmebaserte tiltak. Det rapporteres også om antall ansatte i fylkesbarnevernet. Når det gjelder den statistikken som er oversendt fra BFD, er i hovedsak dataene brukt slik de er lagt inn i regneark av BFD, eventuelt foretatt enkle prosentberegninger.

Fylkesmannsembetene rapporterer antall gjennomførte institusjonstilsyn i årsrapport om institusjonstilsynet. Andel gjennomførte tilsyn sett i forhold til antall lovpålagte tilsyn utgjør dekningsprosenten. Dekningsprosenten viser embedenes måloppnåelse på institusjonstilsyn. Noen embeter utfører flere tilsyn enn det loven tilsier, og har derfor en dekningsprosent på over 100. De tall som brukes her, er hovedsakelig hentet inn fra BFD. Tallene over dekningsprosenten for 1998 er utarbeidet i Riksrevisjonen. For øvrig er tallene fra Riksrevisjonen og Barne- og familiedepartementet samstemt, bortsett fra for Telemark når det gjelder dekningsprosent for 2000.

Rapporteringen fra kommunenes barneverntjeneste og det fylkeskommunale barnevernet gir grunnlaget for SSBs årlige statistikk om barnevern og data i KOSTRA. Siden ikke alle kommuner har besvart spørreskjemaet og det bare har tall for 2001, er det benyttet tall fra SSB til oversikten i kapittel 4.1. Det er anvendt statistikk fra SSB om antall barn med barneverntiltak og årsverk i barneverntjenesten, og flere indikatorer fra KOSTRA knyttet til årsverk, antall stillinger og netto driftsutgifter i rapporten.

For å sikre brukersidens synspunkter og erfaringer har det vært telefon- og brevkontakt med Norsk Fosterhjemsforening, og det er gjennomført møter med Landsforeningen for Barnevernsbarn og Støttesenter mot incest. Referatene fra samtaler med Landsforeningen for Barnevernsbarn, Norsk Fosterhjemsforening og Støttesenter mot incest har alle blitt verifisert.

### 3 Revisjonskriterier

Lov om barneverntjenester har til formål å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg i rett tid, og bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår.

Barne- og familiedepartementet har ansvar for at loven, forskrifter og retningslinjer blir anvendt riktig og på en måte som fremmer lovens formål. Departementet har også ansvar for at erfaringene med loven blir vurdert, og at det eventuelt gjøres nødvendige endringer i regelverket.

#### 3.1 KOMMUNENES ANSVAR FOR OPPFØLGING OG TILSYN

Barneverntjenesten i kommunene har ansvaret for å veilede, gjøre undersøkelser og vurdere behov for tiltak etter barnevernloven. Kommunene skal treffe vedtak om hjelpetiltak og vedtak i akutt situasjoner. Det er den kommunale barneverntjenesten som er ansvarlig for å iverksette og følge opp de tiltak som blir vedtatt av enten barneverntjenesten selv eller av fylkesnemnda.<sup>7</sup>

##### 3.1.1 Oppfølging av barn plassert i fosterhjem eller institusjoner

Barnevernloven gir den kommunale barneverntjenesten ansvaret for å følge opp de barn som mottar tiltak etter loven. Når det gjelder hjelpetiltak, skal barneverntjenesten holde seg orientert om hvordan det går med barnet og foreldrene, og vurdere om hjelpen er tjenlig, eventuelt om det er nødvendig med nye tiltak. I forbruker- og administrasjonskomiteens behandling av barnevernloven ble det understreket at det er viktig at tiltak er målrettet og planmessig.<sup>8</sup>

Når det er gjort vedtak om omsorgsovertakelse, krever barnevernloven at barneverntjenesten i kommunen skal følge utviklingen til barnet nøye. Ifølge lovforarbeidene<sup>9</sup> innebærer dette at barneverntjenes-

ten til enhver tid har ansvar for å vurdere om vilkårene for omsorgsovertakelsen er til stede, noe som senere gjentas i Retningslinjene for saksbehandling fra 1995<sup>10</sup>. I dette ligger det et ansvar for å vurdere om barnet får den omsorgen og/eller behandlingen som ble forutsatt i vedtaket<sup>11</sup>. Retningslinjene for saksbehandling fra 1995 presiserer at barneverntjenestens oppfølgingsansvar gjelder alle tiltak iverksatt av barneverntjenesten etter barnevernloven.

Oppfølgingsansvaret innbefatter også oppfølging av barnets fosterforeldre ut fra den tilknytning og relasjon de har til barnet<sup>12</sup>. Dette har blitt framhevet av Stortinget både ved opprettelsen av barnevernloven i 1993 og i evalueringen av barnevernloven i 1996<sup>13</sup>. I innstillingen fra forbruker- og administrasjonskomiteen uttales det blant annet:

*«Komiteen vil understreke viktigheten av at bestemmelsen om oppfølging av omsorgsovertakelse blir fulgt opp av barneverntjenesten. Særlig er en god oppfølging av fosterhjemmene viktig for at disse skal kunne yte den omsorg som er nødvendig. Komiteen vil også understreke barneverntjenestens plikt til å følge opp foreldrenes utvikling, og hjelpe disse til å bli i stand til igjen å overta omsorgen for barnet. Plasseringen utenfor hjemmet bør i utgangspunktet ha som mål tilbakeføring til hjemmet.»<sup>14</sup>*

I forskrift om fosterhjem og tilsyn med barn i fosterhjem § 4 gis barneverntjenesten i omsorgskommunen ansvaret for å gi fosterforeldre nødvendig råd og veiledning når det gjelder barnet. Handlingsplanen for fosterhjemsarbeidet fra 1997 oppgir også at det bør legges opp til fosterhjemsbesøk en til to ganger årlig for å se til at avtaler og tiltak fungerer etter forutsetningene<sup>15</sup>. Fosterhjemsavtalen viser til at barneverntjenesten i kommunene skal besøke fosterhjemmet minst to ganger per år. Ut over dette skal besøkshyppigheten avpasses situasjonen i det enkelte tilfelle. Det regnes å være av stor betydning at fosterfamilier får regelmessig oppfølging av høy faglig kvalitet<sup>16</sup>.

<sup>7</sup> Når det gjelder vedtak fra fylkesnemnda om omsorgsovertakelse, skal iverksettelsen skje så snart som mulig, og innen seks uker. Forskrift om Fylkesmannens adgang til å ilegge kommuner og fylkeskommuner mulkt ved oversittelse av fristene i § 6-9 (1992) gir Fylkesmannen mulighet for å ilegge kommunen bot hvis vedtaket ikke følger opp vedtaket. Fylkesmannen gis i henhold til bvl § 7-3 også mulighet til å reise sak for fylkesnemnda dersom kommunen etter Fylkesmannens vurdering forsømmer sitt ansvar.

<sup>8</sup> Innst. O. nr. 80 (1991–1992).

<sup>9</sup> Ot. prp. nr. 44 (1991–1992), side 48.

<sup>10</sup> Q-0900 01.11.95, side 42.

<sup>11</sup> Ofstad og Skar, 1999. Barnevernloven med kommentarer. Side 114.

<sup>12</sup> Bvl § 4-16, jf. Ot. prp. nr. 44 (1991–92), side 47.

<sup>13</sup> Innst. S. nr. 6 (1996–1997).

<sup>14</sup> Innst. O. nr. 80 (1991–92).

<sup>15</sup> Q-0013/97, side 9.

<sup>16</sup> NOU 2000:12 Barnevernet i Norge.



Barnevernloven pålegger også barneverntjenesten et ansvar for å følge utviklingen til biologiske foreldre<sup>17</sup>. Betydningen av god oppfølging av barnet og dets foreldre har blitt framhevet av Stortinget både ved opprettelsen av barnevernloven og i evalueringen av barnevernloven i 1996<sup>18</sup>. Barnets kontakt med biologiske foreldre bør opprettholdes så langt dette er mulig<sup>19</sup>. Barneverntjenesten har en plikt til å hjelpe foreldrene slik at de skal kunne overta omsorgen igjen<sup>20</sup>.

Barnevernloven § 3-2 pålegger den kommunale barneverntjenesten å samarbeide med andre deler av forvaltningen for å medvirke til at barns interesser ivaretas også av andre offentlige organer. Samarbeidet mellom de forvaltningsnivåer som har ansvar når et barn plasseres etter barnevernloven, anses å ha stor betydning både for brukerne og for en mest mulig effektiv ressursutnyttelse av offentlige ressurser<sup>21</sup>.

Etter intensjonen i barneloven og barnevernloven skal barn sikres uttalerett og informasjon. Et aspekt for å påse dette er at en for eksempel sørger for at barnet (når det er modent nok til å forstå det) får informasjon om hvem som er dets saksbehandler, og at det får beskjed ved bytte av saksbehandler. Retten til informasjon er også i samsvar med god forvaltningsskikk. Det følger av forvaltningsloven (fvl) at den kommunale barneverntjenesten skal sørge for at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak gjøres<sup>22</sup>. Etter fvl § 18 har partene rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter, med de innskrenkninger som følger av § 19. Arkivloven § 6 legger plikt på forvaltningen til å ha arkiv som er ordnet og innrettet slik at dokumentene fungerer som informasjonskilde, både nå og i framtiden.

Arbeidet med en sak skal dokumenteres på en slik måte at involverte parter kan gjøre seg kjent med hvilke tiltak som er satt i gang, oppfølgingen av tiltakene og ansvarshavende. Dette stiller krav til at sentrale aspekter rundt barnet er nedtegnet, og at saksmappen er holdt i orden<sup>23</sup>. Når barnevernsaker prøves rettslig, kreves det dokumentasjon av hvilke tiltak som barneverntjenesten har satt i gang, og hvilket mål eventuelle nye tiltak skal strekke seg mot. At arbeidet rundt barnet er godt og fortløpende dokumentert, vil også bidra til å sikre kontinuiteten i oppfølgingen av plasseringen ved bytte av saksbehandler.

### Planer

Barnevernloven krever at det skal utformes planer når den kommunale barneverntjenesten setter i gang tiltak. Når det er truffet vedtak om hjelpetiltak, skal den kommunale barneverntjenesten utarbeide en tidsavgrenset tiltaksplan<sup>24</sup>. Tiltaksplanen, som utarbeides i forbindelse med hjelpetiltak og også ved vedtak om omsorgsovertakelse, skal redegjøre for de tiltak som er iverksatt, tiltakenes formål og en plan for oppfølging og evaluering av tiltakene<sup>25</sup>.

Kravet om tiltaksplan gjelder også for barn plassert etter barnevernlovens såkalte atferdsparagrafer, § 4-24 og § 4-26, som gjelder for barn med alvorlige atferdsvansker<sup>26</sup>. Tiltaksplanen skal utarbeides snarest mulig etter fylkesnemndas vedtak, og bør ifølge Ot.prp. nr. 61 (1997–1998) inneholde:

- formålet med plasseringen
- alle planlagte tiltak
- hvem som er ansvarlig for tiltakene
- kontakt med biologisk familie

I behandlingen av denne lovendringen viser familie-, kultur, og administrasjonskomiteen til at hensikten også her skal være å sikre at iverksettelsen og oppfølging av tiltaket blir planmessig og målrettet<sup>27</sup>. Tiltaksplanene kan derfor ses på som et virkemiddel i oppfølgingen av plasseringer.

I forbindelse med lovkravet om tiltaksplaner ved atferdsplasseringer<sup>28</sup> viser departementet til at involverte instanser som fylkeskommune og institusjon bør delta i planarbeidet selv om ansvaret for at planen utformes, ligger hos den kommunale barneverntjenesten.

Barnevernloven krever at det utformes en plan for barnets omsorgssituasjon allerede ved omsorgsovertakelsen. Senest to år etter vedtaket i fylkesnemnda skal barneverntjenesten vedta en plan for barnets framtidige omsorgssituasjon<sup>29</sup>. Under behandlingen av barnevernloven uttaler forbruker- og administrasjonskomiteen at formålet med omsorgsplanen blant annet skal være å redusere usikkerheten omkring plasseringen, slik at fosterforeldre og fosterbarn gis anledning til å knytte bånd. Forbruker- og administrasjonskomiteen setter opp disse kravene til hva barneverntjenesten gjennom planen skal ta stilling til:

<sup>17</sup> Bvl § 4-16 og § 4-5.

<sup>18</sup> Innst. O. nr. 80 (1991–92). Innst. S. nr. 6 (1996–1997).

<sup>19</sup> Innst. O. nr. 80 (1991–92).

<sup>20</sup> Holgersen og Tellefsen, 1999. Barnet og loven (2. utgave), side 327. Ofstad og Skar, 1999. Barnevernloven med kommentarer, side 115. Lindboe, 1998. Barnevernrett, side 111.

<sup>21</sup> I Innst. S. nr. 307 (2000–2001) er samordning og samarbeid mellom forvaltningsnivåer et viktig aspekt for å sikre en god ressursforvaltning og et godt tjenestetilbud.

<sup>22</sup> Fvl § 17.

<sup>23</sup> Smith, Pernille Pettersen, 1999. Saksbehandling i barnevernet. En håndbok, side 61.

<sup>24</sup> Jamfør bvl § 4-5 og 4-28.

<sup>25</sup> Barne- og familiedepartementets retningslinjer av 01.11.95. Q-0900 TRE, side 43.

<sup>26</sup> Jamfør § 4-28. Kravet om tiltaksplan for barn plassert etter bvl § 4-24 og § 4-26 kom i 1999, jf. Ot. prp. nr. 61 (1997–98) og Innst. O. nr. 49 (1998–99).

<sup>27</sup> Innst. O. nr. 49 (1998–99).

<sup>28</sup> Ot.prp. nr. 61 (1997–98).

<sup>29</sup> Jamfør bvl § 4-15, tredje ledd.

- plasseringssted
- plasseringens lengde
- kontakten med biologiske foreldre<sup>30</sup>

God forvaltningsskikk tilsier at oppfølging og tilsyn med barn plassert utenfor hjemmet skjer rutinemessig og etter en viss systematikk.

### 3.1.2 Tilsyn med barn plassert i fosterhjem

Det framgår av barnevernloven at den kommunale barneverntjenesten skal oppnevne tilsynsfører for barn i fosterhjem<sup>31</sup>. Formålet med tilsynet er å føre kontroll med at barnet får tilfredsstillende omsorg i fosterhjemmet. Forskriften sier at

- kommunen der fosterhjemmet ligger, skal godkjenne og føre tilsyn med hjemmet
- barneverntjenesten og fosterforeldrene skal inngå skriftlig avtale om fosterforeldrenes rettigheter og plikter
- tilsynsføreren skal ha en uavhengig funksjon i forhold til barneverntjenesten og fosterforeldrene, men samarbeide til beste for barnet
- fosterfamilien og barnet skal gis melding om hvem tilsynsfører er
- det skal legges til rette for at barn kan ta opp problematiske forhold med tilsynsfører uten at fosterforeldrene er til stede
- det skal føres tilsyn minst fire ganger hvert år, og at det skal utarbeides rapport om tilsynet etter hvert besøk

## 3.2 FYLKESKOMMUNENS ANSVAR OG OPPGAVER VED PLASSERING AV BARN UTENFOR HJEMMET

Fylkeskommunens oppgaver i forbindelse med plassering av barn utenfor hjemmet er å bistå barneverntjenesten i kommunene med plassering når kommunen ber om det. I dette ligger i det et ansvar for både å gi faglig bistand og tilby et egnet plasseringssted.

### 3.2.1 Faglig bistand og veiledning

Fylkeskommunens ansvar for å bistå kommunen ved plasseringer blir utdypet blant annet gjennom Handlingsplan for barn og unge med alvorlige atferdsvansker<sup>32</sup>, Rundskriv om det kommunale og fylkeskommunale arbeidet med barn og unge med atferdsvansker samt i Handlingsplan for styrking av fosterhjemsarbeidet<sup>33</sup>. I Rundskriv om det kommunale og fylkeskommunale arbeidet med barn og unge med atferdsvansker står det at fylkeskommunen skal bistå og samarbeide med kommunen i de faglige vurderingene av hjelpebehovene, når kommunen ber om

<sup>30</sup> Innst. O. nr. 80 (1991–92). Side 25.

<sup>31</sup> Bvl § 4-22 tredje ledd og forskrift om fosterhjem og tilsyn med barn i fosterhjem.

<sup>32</sup> Rundskriv Q-12/97.

<sup>33</sup> Rundskriv Q 12/98 og Q-13/97.

det. Dette innebærer blant annet å bistå i utarbeidelsen av tiltaksplan<sup>34</sup> og å vurdere hvorvidt plasseringsstedet er egnet for barnet. I tillegg skal fylkeskommunen bistå kommunen i oppfølging av barnet eller ungdommen både før, under og etter en institusjonsplassering. I det samme rundskrivet står det også at fylkeskommunen bør etablere en høyt kvalifisert konsultasjonstjeneste. Tjenesten skal bistå den kommunale barneverntjenesten i utredningsarbeidet, motta tiltaksplan til vurdering og uttalelse og bistå institusjoner og tiltak med fagutvikling og kompetanseoppbygging. Konsultasjonstjenesten skal ha

*«faglige kvalifikasjoner som kreves for å vurdere de unges hjelpebehov og det faglige innholdet i aktuelle tiltak og plasseringer. Videre må tjenesten bistå kommunen og institusjonene i oppfølgingsarbeidet med den unge og dennes biologiske familie/eventuelle fosterfamilie»<sup>35</sup>.*

Fylkeskommunen har ansvar for at fosterhjem får nødvendig opplæring og generell veiledning<sup>36</sup>. Dette generelle veiledningsansvaret ble i forbruker- og administrasjonskomiteens behandling av loven framhevet som sentralt<sup>37</sup>. Viktigheten av god veiledning og opplæring av fosterforeldre blir gjentatt i Innst. S. nr. 6 (1996–1997). I handlingsplanen for styrking av fosterhjemsarbeidet står det at fylkeskommunen i samarbeid med kommunen har et ansvar for å hjelpe i akutte og vanskelige situasjoner.

### 3.2.2 Å etablere og sikre et forsvarlig institusjonstilbud

Fylkeskommunen skal bistå kommunen med å skaffe det plasseringstiltaket som er vedtatt av kommunen og fylkesnemnda<sup>38</sup>. Fylkeskommunen har i henhold til loven ansvar for å opprette og drive barneverninstitusjoner i den utstrekning det er behov for slike institusjoner i fylket. Fylkeskommunen har ansvaret for at det finnes et tilstrekkelig antall institusjonsplasser i fylket til å dekke det behovet som til

<sup>34</sup> Jamfør bvl § 4-28, tredje ledd. Innst. O. nr. 49 (1998–1999). Tiltaksplanen skal ligge til grunn for handlingsplanen som institusjonen utarbeider alene eller i samarbeid med fylkesbarnevernet.

<sup>35</sup> Side 4.

<sup>36</sup> Jamfør bvl § 2-2. Selv om oppfølgingsansvaret for det enkelte fosterhjem etter loven er et kommunalt ansvar, kan det avtales at fylkeskommunen på vegne av barneverntjenesten også påtar seg ansvaret for oppfølgingen av barnets utvikling i fosterhjemmet (Q -836 TRE, side 20).

<sup>37</sup> Innst. O. nr. 80 (1991–1992).

<sup>38</sup> Det er kommunen som skal avgjøre hvorvidt et barn har behov for et tiltak. Fylkeskommunen plikter etter loven å bevilge de midler som trengs for å oppfylle kravene etter barnevernloven. Ved institusjonsplassering skal fylkeskommunen dekke de kostnadene som overskrider den kommunale egenandelen som departementet fastsetter, jf. bvl § 9-5. I 2001 ble satsen for den kommunale egenbetalingen nesten fordoblet, til 22 000 kr.

enhver tid måtte være til stede<sup>39</sup>. Fylkeskommunen kan ivareta dette ansvaret alene eller sammen med andre fylkeskommuner.

#### *Fylkeskommunens plan*

Fylkeskommunen skal utarbeide en plan som viser hvordan aktuelle og framtidige behov for institusjonsplasseringer skal dekkes<sup>40</sup>. Planen skal foreligge som en skriftlig og oppdatert oversikt, slik at lovkravet til enhver tid kan dokumenteres i forbindelse med saker i fylkesnemnda. Planen skal gi en oversikt over tilgjengelige institusjonsplasser og vise hvorvidt behovet dekkes gjennom egne institusjoner, eller om fylkeskommunen benytter privateide institusjoner som innpasses i plan. Planen skal sendes departementet til uttalelse.

Når det er gjort vedtak om omsorgsovertakelse for et barn, er plasseringsalternativene i alminnelighet begrenset til å gjelde fosterhjem eller institusjoner som er innpasset på fylkeskommunens plan<sup>41</sup>.

Når barnet har alvorlige atferdsvansker<sup>42</sup> eller skal plasseres frivillig<sup>43</sup>, kan det benyttes institusjoner som ikke er inntatt på planen<sup>44</sup>. Barnevernloven stiller krav om at institusjoner som benyttes for barn og unge med atferdsvansker, skal pekes ut til dette formål i fylkeskommunens plan<sup>45</sup>. Loven forutsetter at tiltakene faglig og materielt tilbyr barnet tilfredsstillende hjelp sett i forhold til barnets behov<sup>46</sup>.

#### *Forsvarlig institusjonsdrift*

Komiteen har vært opptatt av at barneverninstitusjonene skal ha en god nok kvalitet og drift, både i forbindelse med innføring av dagens barnevernlov og også senere<sup>47</sup>.

Gjeldende lov inneholder ikke godkjenningskrav for barneverninstitusjoner. Barnevernloven gir heller ingen definisjon av hva som regnes som en barneverninstitusjon, men det avgrenses i forhold til lovens angivelse av fosterhjem<sup>48</sup>. Gjennom barnevernloven av 1992 var bortfallet av godkjenningsordningen ment å øke friheten og fleksibiliteten i tilbudet<sup>49</sup>. Fylkeskommunen får ut fra gjeldende lov gjennom

sin plan et ansvar for å definere hva som i lovens forstand er å anse som en barneverninstitusjon. I forbindelse med statlig overtakelse av det fylkeskommunale barnevernet er det i Ot.prp. nr. 9 (2002–2003) foreslått en godkjenningsordning, som Stortinget har sluttet seg til.

Blir det inngått avtale med private institusjoner om at fylkeskommunen skal disponere plassene, skal fylkeskommunen dekke institusjonens driftsutgifter etter et godkjent budsjett. Private institusjoner som er innpasset i fylkeskommunens plan, skal underlegges de samme faglige krav og kontrollordninger som fylkeskommunens egne institusjoner<sup>50</sup>.

Fylkeskommunen er ansvarlig for at det faglige innholdet tilfredsstillende lovens krav, og at tiltaket drives i overensstemmelse med anerkjente behandlingsprinsipper<sup>51</sup>, uavhengig av om institusjonen er innpasset i fylkeskommunens plan eller ikke. I barnevernloven § 5-8 femte ledd<sup>52</sup> står det:

*«Vil kommunen eller fylkeskommunen gi økonomisk støtte til en institusjon som ikke er innpasset i fylkeskommunens plan, eller bruke tilbudet som en del av sitt omsorgs- og behandlingstilbud, må den undersøke og følge med i at det drives i samsvar med denne loven og de forskrifter som gjelder for den, og at det ellers drives på en forsvarlig måte.»*

Ifølge bvl § 5-10 kan departementet gi veiledende retningslinjer for barneverninstitusjoner når det gjelder bygninger og utstyr, bemanning og de ansattes utdanning for å sikre forsvarlig standard på institusjonen. Departementet har ikke gitt slike retningslinjer.

Institusjoner skal legge til rette for at barnet selv kan bestemme i personlige spørsmål og ha samvær med andre så langt det er forenlig med barnets alder og modenhet, oppholdets formål, og institusjonens ansvar for trygghet og trivsel. Tiltak for ungdom som plasseres etter atferdsparagrafene, må ifølge St.meld. nr. 39 (1995–96) Om barnevernet, kvalitetssikres særskilt.

Det framgår av St.prp. nr.1 (2000–2001) at institusjoner som ikke kan dokumentere en faglig standard, ikke skal benyttes. For å styrke rettssikkerheten for barn og unge bosatt på institusjon er det innført en samarbeidskontrakt mellom fylkeskommunen og barneverninstitusjonene. Uten en slik samarbeidsavtale skal ikke private institusjoner benyttes<sup>53</sup>.

<sup>39</sup> Ot.prp. nr. 44 (1991–92).

<sup>40</sup> Jamfør bvl § 5-2.

<sup>41</sup> Eventuelt opplærings- eller behandlingsinstitusjon når dette er nødvendig fordi barnet er funksjonshemmet, jf. bvl § 4-14, første ledd.

<sup>42</sup> Dvs. vansker som oppfyller kriteriene i bvl § 4-24 og 4-26.

<sup>43</sup> Plasseringer etter bvl § 4-4 femte ledd.

<sup>44</sup> Ot.prp. nr. 61 (1997–98), side 22.

<sup>45</sup> Jamfør bvl § 4-27.

<sup>46</sup> St.meld nr. 39 (1995–1996), 3.4.3, side 14.

<sup>47</sup> Innst. O. nr. 49 (1998–1999), budsjettinnstilling S. nr. 2 (1999–2000).

<sup>48</sup> Ofstad og Skar, 1999. Barnevernloven med kommentarer, side 193.

<sup>49</sup> Retningslinjer til lov om barneverntjenester av 17. juli 1992.

<sup>50</sup> Ot.prp. nr. 61 (1997–98), side 22.

<sup>51</sup> Rundskriv Q 12/98, side 4.

<sup>52</sup> Besl. O. nr. 56 (1998–1999).

<sup>53</sup> Jamfør Barne- og familiemisterens uttalelser i Stortingets spørretime 01.12.1999 og 10.05.2000.

### 3.3 FYLKESMANNENS TILSYNS- OPPGAVER OVERFOR BARN PLASSERT UTENFOR HJEMMET

#### 3.3.1 Tilsyn med kommunenes barneverntjenester og fylkeskommunen

Ifølge barnevernloven skal Fylkesmannen påse at kommuner og fylkeskommuner utfører de oppgavene loven pålegger dem, og at oppgavene utføres på en måte som ligger innenfor rammene av loven<sup>54</sup>. Fylkesmannen må derfor se til at kommunene følger opp og fører tilsyn med barn plassert utenfor hjemmet. Tilsvarende forventes det at Fylkesmannen har tilsyn med at fylkeskommunen følger opp sine oppgaver knyttet til plassering av barn i fosterhjem og institusjoner. Forbruker- og administrasjonskomiteen uttrykte ved behandlingen av loven at utvidelsen av Fylkesmannens tilsynsansvar ville styrke kontrollen med den lokale forvaltningen og dermed bidra til økt tillit til det lokale barnevernarbeidet<sup>55</sup>.

I handlingsplan for styrking av fosterhjemsarbeidet presiseres Fylkesmannens ansvar for at barn i fosterhjem får nødvendig tilsyn<sup>56</sup>. Fylkesmannen skal tilrettelegge kurs for tilsynsførere i samarbeid med kommunene og fylkeskommunen.

For at fylkesmannsembetene skal kunne følge med på kommunenes og fylkeskommunenes arbeid, forventes det at embetene utøver et jevnlig tilsyn med kommunene og fylkeskommunen. Det følger av god forvaltningsskikk at tilsynsvirksomheten bør gjennomføres etter en viss systematikk. Det forutsettes videre at Fylkesmannens tilsynarbeid blir rapportert i tilsynsrapporter og årsrapporter eller lignende.

Som ledd i tilsynsansvaret skal Fylkesmannen følge med på om kommuner og fylkeskommuner utfører sitt arbeid innenfor de fristene som er fastsatt i loven. Når det gjelder lovens frister er Fylkesmannen gitt sanksjonsmyndighet. Fylkesmannen kan ilegge så vel kommuner som fylkeskommuner mulkt, dersom lovens frister for gjennomføring av undersøkelser og iverksetting av tiltak ikke overholdes<sup>57</sup>.

Gjennom forvaltningstilsynet kan Fylkesmannen påtale forhold som er lovstridige eller kritikkverdige i kommunens eller fylkeskommunens arbeid<sup>58</sup>. Det er forventet at fylkesmannsembetene har rutiner for kontroll med at bemerkninger og pålegg følges opp av kommunen og fylkeskommunen, og at det er ruti-

ner for fortsatt oppfølging og eventuelle sanksjoner dersom dette ikke skjer.

#### 3.3.2 Institusjonstilsyn

Fylkesmannen skal føre tilsyn i barneverninstitusjoner ifølge barnevernloven<sup>59</sup>. Fylkesmannen skal føre tilsyn med at de institusjonene som er tatt inn i fylkeskommunens planer, drives i samsvar med barnevernloven, forskrift til loven og den planen som er fastsatt. Fylkesmannens tilsynsansvar omfatter også private institusjoner som benyttes som tiltak etter barnevernloven.

Formålet med tilsynet er å se til at lover og regelverk følges, at barna får forsvarlig omsorg og respektfull behandling i institusjonen, og at barna behandles hensynsfullt og med respekt for den enkeltes integritet<sup>60</sup>.

Fylkesmannen skal blant annet passe på at det foreligger målsetting og opplegg for det enkelte barn, at tiltaksplanen jevnlig vurderes, og at institusjonene

- har lokaler, utstyr etc. i samsvar med institusjonens formål
- drives med forsvarlig bemanning
- følger regelverket når det gjelder forvaltningen av beboernes økonomiske midler

Fylkesmannen skal også ha et tilsyn med institusjonene for å sikre at de ivaretar forutsetningene for oppholdet som barneverntjenestens/fylkesnemndas vedtak har lagt til grunn, og at barnets behov og rettigheter etter loven ivaretas<sup>61</sup>. I forskrift om rettigheter presiseres det hva Fylkesmannen skal ha tilsyn med, knyttet til barns rettigheter i barneverninstitusjonene.

Fylkesmannen skal ha tilsyn med institusjonene minst fire ganger årlig, og minst to tilsyn skal være uanmeldt. De institusjonene som tar imot barn etter barnevernloven § 4-24 og 4-26 (atferdsparagrafene), skal ha tilsyn minst åtte ganger årlig<sup>62</sup>. Det enkelte barn har rett til å snakke med de som utøver tilsynet, uten at personalet er til stede. Det forventes at det utarbeides skriftlige rapporter etter hvert tilsynsbesøk.

I tillegg skal det utarbeides en årsrapport om tilsynsvirksomheten. Årsrapporten skal inneholde en oppgave over antall utførte tilsynsbesøk, antall av-

<sup>54</sup> Jamfør bvl § 2-3, tredje ledd, bokstav b. Ofstad og Skar, 1999. Barnevernloven med kommentarer.

<sup>55</sup> Innst.O. nr. 80 (1991–1992), side 11.

<sup>56</sup> Rundskriv Q-0013/97.

<sup>57</sup> Barnevernloven § 6-9 og forskrift av 16. desember 1992 om Fylkesmannens adgang til å ilegge kommuner og fylkeskommuner mulkt ved overskridelse av fristene i bvl § 6-9.

<sup>58</sup> Marie-Louise Holmstedt, 1999. Fylkesmannens ansvar for tilsyn med barneverntjenesten: Brev 15.09.98 ref. 97/01022 fra Barne- og familiedepartementet til Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Barnevern 2000. Dokumentsamling.

<sup>59</sup> Jamfør bvl § 2-3, tredje ledd, bokstav c. Ansvar for å ha tilsyn med barneverninstitusjoner er nærmere regulert i lovens § 5-7 og i Forskrift om tilsyn i barneverninstitusjoner for omsorg og behandling av 9. februar 1993.

<sup>60</sup> Jamfør Forskrift om tilsyn i barneverninstitusjoner for omsorg og behandling av 9. februar 1993.

<sup>61</sup> Lov om barneverntjenester § 5-9/ Forskrift om rettigheter under opphold i barneverninstitusjon.

<sup>62</sup> Ifølge forskriften om tilsyn i barneverninstitusjoner for omsorg og behandling § 8.

holdte møter og en oversikt over hvilke saker tilsynet har tatt opp i løpet av året. Årsrapporten bør inneholde en generell vurdering av forholdene innen tilsynsområdet når det gjelder tilsynets oppgaver, med eventuelle forslag til tiltak av mer generell karakter<sup>63</sup>. Rapporten sendes institusjonens ledelse, fylkeskommunen og eventuelt Fylkesmannen hvis det er et tilsynsutvalg som har utført tilsynet. Årsrapporten skal også oversendes Barne- og familiedepartementet.

Når tilsynsmyndighet<sup>64</sup> under tilsynsbesøk, ved

behandling av klage/henvendelse eller på annen måte blir klar over forhold som tilsynsmyndigheten mener bør endres, skal begrunnet melding sendes institusjonens ledelse, samtidig som fylkeskommunen og eventuelt Fylkesmannen underrettes dersom tilsynsutvalget utfører tilsynet. Finner tilsynsmyndigheten at institusjonen drives på en måte som kan ha skadelige følger for de barna som oppholder seg der, eller for andre, eller at driften på annen måte er uforsvarlig, kan Fylkesmannen gi pålegg om å rette på forholdet eller nedlegge driften av institusjonen<sup>65</sup>.

---

<sup>63</sup> Jamfør tilsynets oppgaver etter forskriften § 7.

<sup>64</sup> Fylkesmannen eller tilsynsutvalget.

---

<sup>65</sup> Jamfør forskriftens § 11 og barnevernloven § 5-7.

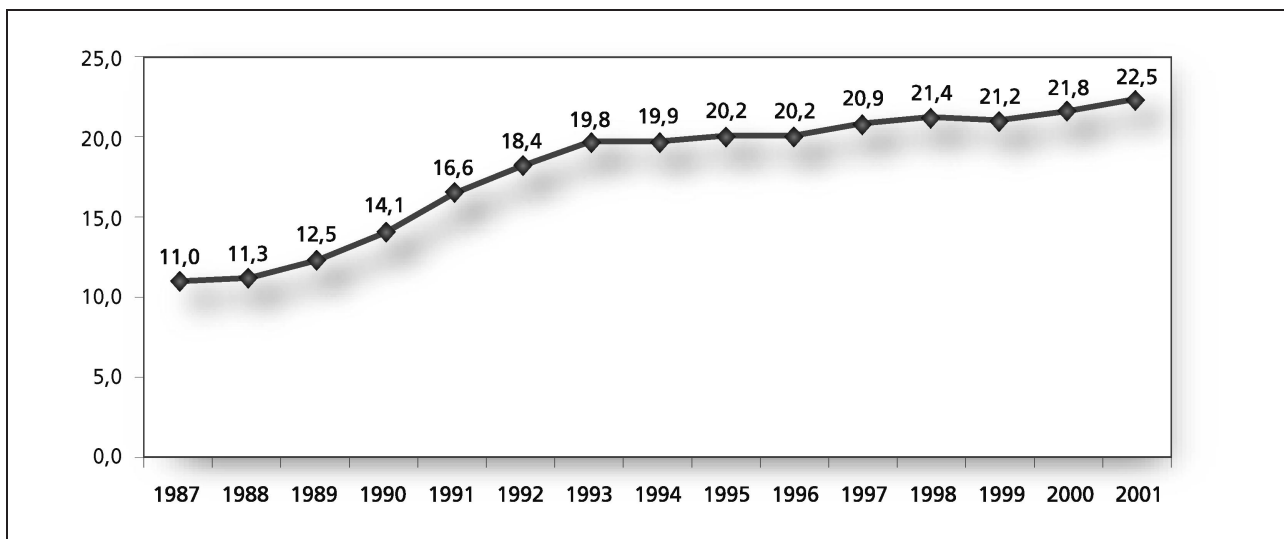
## 4 Faktagrunnlag

Når et barn eller en ungdom plasseres i fosterhjem eller barneverninstitusjon, er oppgavene delt mellom kommunen, fylkeskommunen og Fylkesmannen.

Kommunen og fylkeskommunen har ansvar for arbeidet omkring barn plassert utenfor hjemmet, mens Fylkesmannen har et tilsynsansvar.

### 4.1 OMFANG OG RESSURSBRUK PÅ TILTAK I BARNEVERNET

#### 4.1.1 Omfang av barneverntiltak



Figur 1 Barn med barneverntiltak per 1000 barn 0–17 år. 1987–2001

Kilde: SSB

Figur 1 viser at det i perioden 1987 til 2001 har vært en dobling i antall barn med barneverntiltak<sup>66</sup>. Fra 1987 til 1993 har det vært en økning i barneverntiltak fra 11,0 per tusen barn til 19,8 per tusen barn. Økningen i antall barn med barneverntiltak har vært noe mindre i perioden fra 1993 til 2001. Ved utgangen av 2001 mottok 22,5 barn per tusen barn et eller annet tiltak etter barnevernloven.

Noe av økningen av barn med tiltak i perioden 1991–1993 kan skyldes at det i denne perioden ble gjennomført et nasjonalt utviklingsprogram<sup>67</sup> i barnevernet som førte til at barnevernet fikk økt kapasitet. Departementet opplyser at da barnevernloven ble iverksatt i 1993, ble nivået fra utviklingsprogrammet opprettholdt, blant annet ved at terskelen for å få tiltak fra barnevernet formelt sett ble lavere.

<sup>66</sup> Barneverntiltak: 1) hjelpetiltak av ulike slag for barnet og familien knyttet til hjemmet, 2) hjelpetiltak ved plassering av barn utenfor hjemmet uten at fylkesnemnda fatter vedtak om å overta omsorgen for barnet, 3) omsorgsovertakelse av barnevernet som må endelig vedtas av fylkesnemnda.

<sup>67</sup> Stortinget vedtok i 1990 å gi øremerkede midler over en treårsperiode (1991–1993) på til sammen 1 300 millioner kroner til det nasjonale utviklingsprogrammet for barnevernet.

Tabell 1 Barn plassert i fosterhjem og barneverninstitusjoner på slutten av året, etter type tiltak. 1993–2001 (SSB)

	Barn i fosterhjem i alt	Barn i fosterhjem (omsorg)	Barn i fosterhjem (hjelpetiltak)	Barn i barneverninstitusjoner i alt	Barn i barneverninstitusjoner (omsorg)	Barn i barneverninstitusjoner (hjelpetiltak)	Totalt antall barn plassert i fosterhjem og institusjon
1993 .....	4 952	4 641	311	748	583	165	5 700
1994 .....	4 843	4 267	576	782	515	267	5 625
1995 .....	4 959	4 216	743	787	428	359	5 746
1996 .....	4 902	3 981	921	824	408	416	5 726
1997 .....	5 118	4 055	1 063	788	357	431	5 906
1998 .....	5 456	4 198	1 258	933	424	509	6 389
1999 .....	5 664	4 277	1 387	1 011	438	573	6 675
2000 .....	6 007	4 462	1 545	1 140	460	680	7 147
2001 .....	6 159	4 551	1 608	1 225	482	743	7 384

Kilde: SSB

Totalt var det i underkant av 26 000 barn som mottok barneverntiltak etter barnevernloven ved utgangen av 2001<sup>68</sup>. Flesteparten bodde hjemme og mottok hjelpetiltak. Hjelpetiltak kan også innbefatte frivillige plasseringer utenfor hjemmet. I 2001 mottok noe under 2 400 barn slike hjelpetiltak<sup>69</sup>. I tillegg hadde barnevernet overtatt omsorgen for rundt 5 300 barn.

Av rundt 7 400 barn plassert i fosterhjem eller institusjon var 83 prosent plassert i fosterhjem og 17 prosent var plassert i barneverninstitusjon.

Av alle barn med barnevernstiltak var andelen barn plassert utenfor hjemmet stabil fra 1993 og fram til 1997, men økte fra 26 til 29 prosent mellom 1997–2000. Det har særlig vært en økning i at barn plasseres utenfor hjemmet uten at fylkesnemnda har fattet vedtak om å overta omsorgen for barnet, det vil si såkalte hjelpetiltak<sup>70</sup>. Fra 1993 til 2001 har det vært en økning på rundt 400 prosent i antall barn plassert utenfor hjemmet med hjelpetiltak.

Noe av økningen fra 1998 og framover kan skyldes at barnevernloven ble endret i 1998 slik at tiltak som er satt i verk før barnet er fylt 18 år, kan opprettholdes frem til barnet er fylt 23 år<sup>71</sup>.

Undersøkelser de siste årene tyder ikke på at det er vesentlige forskjeller mellom kommunene når det gjelder andel barn i barneverntiltak. Derimot synes

det å være store forskjeller mellom små og store kommuner når det gjelder type tiltak som benyttes. Småkommunene benytter først og fremst hjelpetiltak i hjemmet, mens de større kommunene oftere benytter omsorgstiltak utenfor hjemmet<sup>72</sup>.

#### 4.1.2 Ressursbruk i barnevernet

##### Kommunen

Barneverntjenesten i kommunene har ansvaret for å gi råd og veiledning, foreta undersøkelser, vurdere behov for tiltak og treffe vedtak eller innstille til vedtak. Hvis det er gjort vedtak om at barnet skal plasseres i tiltak utenfor hjemmet, har kommunen ansvaret for å planlegge, iverksette og følge opp plasseringen. Barneverntjenesten har i tillegg ansvar for å godkjenne og føre tilsyn med fosterhjem.

De årlige statlige tilskuddene til kommunenes og fylkeskommunenes utgifter på barnevernområdet inngår i det årlige rammetilskuddet.

Netto driftsutgifter til barnevern for alle landets kommuner var i 2001 på 3,23 milliarder kroner, og utgjorde 2,8 prosent av kommunenes netto driftsutgifter samlet<sup>73</sup>. Samme år utgjorde lønnsutgiftene i det kommunale barnevernet 1,7 milliarder kroner<sup>74</sup> eller 1,7 prosent av lønn for alle funksjoner i kommunene på landsbasis.

<sup>68</sup> Departementet opplyser at det i alt var 1 870 personer over 18 år som hadde tiltak fra barnevernet per 31.12.01

<sup>69</sup> Etter departementets beregninger var det 1 015 personer over 18 år som var plassert i fosterhjem eller institusjon per 31.12.2001, som hovedregel etter eget samtykke.

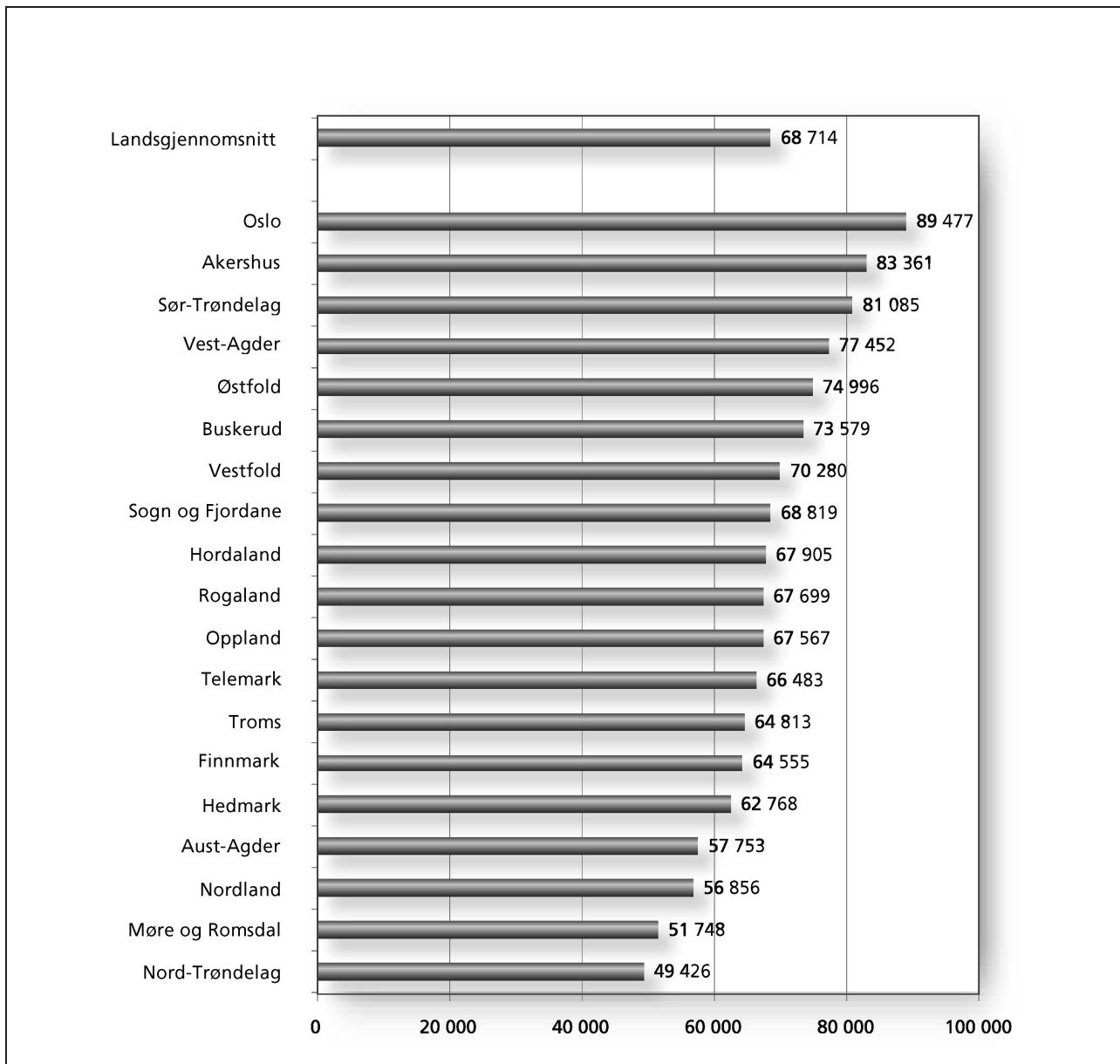
<sup>70</sup> Plasseringer utenfor hjemmet som hjelpetiltak var mulig fra nåværende barnevernlov trådte i kraft fra 1993. Barnevernstatistikken fra før 1993 gir bare opplysninger om antall barn som ble plassert utenfor hjemmet etter den tidligere barnevernloven, og skiller ikke mellom plasseringer med og uten samtykke fra foreldrene, dvs. hvorvidt plasseringen var frivillig.

<sup>71</sup> 26. juni 1998 ble det innført en lovbestemmelse om at ungdom mellom 18 og 23 år kan fortsette å være i barneverntiltak på frivillig basis.

<sup>72</sup> Ot.prp. nr. 9 (2002–2003).

<sup>73</sup> Netto driftsutgifter totalt i 2001, på ca. 113,6 milliarder kroner. Tall beregnet ved summering av netto driftsutgifter fra enkeltkommuner i KOSTRA/SSB.

<sup>74</sup> Lønn for alle funksjoner i kommunene på landsbasis var for 2001 på ca. 100,3 milliarder kroner.



Figur 2 Netto driftsutgifter per barn i det kommunale barnevernet, fylkesvis<sup>75</sup>. 2001

Kilde: SSB

Landsgjennomsnittet for netto driftsutgifter per barn i barnevernet var på 68 714 kr i 2001 ifølge nøkkeltall hentet fra KOSTRA<sup>76</sup>. Figur 2 viser at det er relativt store forskjeller i netto driftsutgifter per barn i det kommunale barnevernet. Det er en forskjell på ca. 40 000 kr i netto driftsutgifter per barn mellom Oslo, som har høyest utgifter på nesten 90 000 kr, og Nord-Trøndelag, som har lavest driftsutgifter på noe under 50 000 kr per barn i barnevernet. En sammenligning mellom tallene viser at netto driftsutgifter per barn for Oslo var 130 prosent sett i forhold til landsgjennomsnittet. Tilsvarende var net-

to driftsutgifter per barn for Nord-Trøndelag 72 prosent av landsgjennomsnittet.

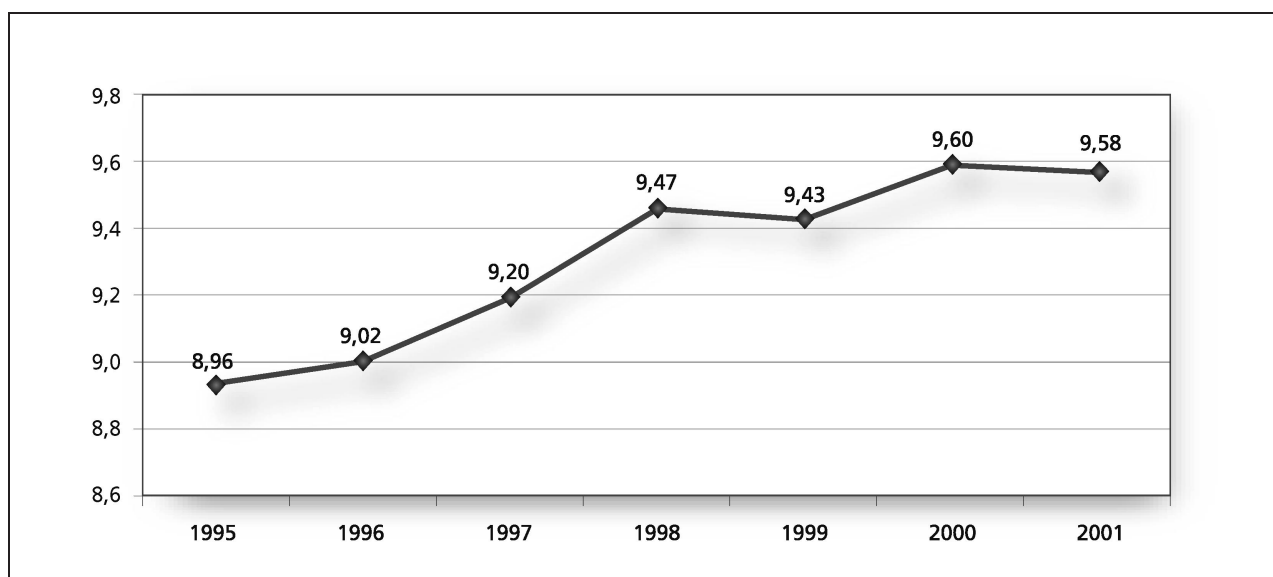
Det var 2 704 årsverk<sup>77</sup> i det kommunale barnevernet ved utgangen av 2001, mot 2 361 årsverk i 1995. Dette utgjør en økning på 14,5 prosent fra 1995 til 2001. Tilsvarende var det 21 142 barn under tiltak i 1995 og 25 892 i 2001. Dette utgjør en økning på 22,5 prosent. Den prosentvise økningen i antall barn under barneverntiltak og i antall barn plassert utenfor hjemmet har vært høyere enn den prosentvise økningen for antall årsverk totalt.

<sup>75</sup> Antall barn med undersøkelse eller tiltak.

<sup>76</sup> Oslo er ikke med i utregningen av gjennomsnittet.

<sup>77</sup> SSBs tall for 2001 er per 31.12. Se eventuelt tabell 1 i tabellvedlegg.





Figur 3 Antall barn under tiltak per årsverk. 1995–2001

Kilde: SSB

Figur 3 viser at det i 2001 var gjennomsnittlig 9,6 barn per årsverk i barneverntjenesten<sup>78</sup>. Ifølge figuren har det vært en økning i antall barn med tiltak per årsverk i perioden 1995–2001. Tilsvarende har det også vært en økning i antall barn plassert i fosterhjem eller institusjon i samme periode. Mens det i 1995 var 2,4 barn plassert utenfor hjemmet per årsverk, var det tilsvarende tall i 2001 2,7.

Det er nokså store fylkesvise variasjoner når det gjelder antall barn under barneverntiltak per årsverk. Mens Oslo har 7,2 barn under tiltak per årsverk, har til sammenligning Nord-Trøndelag litt over 13 barn per årsverk i 2001.

Både gjennom den landsdekkende spørreskjemaundersøkelsen og kommunebesøkene kom det fram at mangelfull oppfølging av barn plassert utenfor hjemmet hadde sammenheng med ressursituasjonen, fordi andre oppgaver ble gitt høyere prioritet. Flere av besøkskommunene gav uttrykk for at kapasitetsproblemer medfører at andre oppgaver prioriteres foran utforming av plandokumenter for plassering og kontakt med barn som allerede er plassert, dels fordi oppgavene oppfattes som viktigere, dels fordi oppgavene anses som mer akutte. Fire av de ni besøkte barneverntjenestene oppgir at de prioriterer bekymringsmeldinger, mens tre av barneverntjenestene gir akutt- og krisesakene høyeste prioritet. Noen av kommunene forklarte at fokuset på fristoverskridelser i forbindelse med undersøkelser av bekymringsmeldinger tok mye av oppmerksomheten bort fra oppfølgingsarbeidet.

#### Fylkeskommunen

Fylkeskommunen skal bistå kommunen med å skaffe det plasseringstiltaket som er vedtatt av kommunene og fylkesnemndene, jamfør barnevernloven § 2-2, 1. ledd. I dette ligger både et ansvar for å gi faglig bistand og tilby et egnet plasseringssted. Fylkeskommunen har også ansvar for å rekruttere fosterhjem, samt å gi fosterhjemmene opplæring og generell veiledning.

Foreløpige tall fra SSB viser at det var rundt 3 600 barn med fylkeskommunale tiltak per 31.12.01. Av disse var 1 780 barn i barneverninstitusjoner, mens 1 214 barn var i forsterket fosterhjem<sup>79</sup>, familiehjem<sup>80</sup> eller beredskapshjem<sup>81</sup>. Vel 600 var i fylkeskommunale hjemmebaserte tiltak.

SSBs foreløpige tall for 2001 viser at netto driftsutgifter<sup>82</sup> til det fylkeskommunale barnevernet var på totalt 1,8 milliarder kroner.

<sup>79</sup> Forsterkede fosterhjem tar ofte form av spesielle tjenester, ytelser og avlastningsordninger, for eksempel i form av ekstra lønnskompensasjon slik at en eller begge fosterforeldre kan redusere sin arbeidstid utenfor hjemmet.

<sup>80</sup> Familiehjem er ofte brukt som begrep på fosterhjem som tar imot ett eller flere barn, og hvor behovet for forsterkningstiltak er stort.

<sup>81</sup> Beredskapshjem er et hjem hvor barnet imidlertid plasseres i påvente av endelig fosterhjems plassering. Dette er hjem som tar imot barn for kortere perioder etter vedtak i akutt situasjon etter barnevernloven § 4-6.

<sup>82</sup> Regnskapstallene er fra KOSTRA og dekker utgifter til bl.a. opphold i barneverninstitusjoner, forsterkede fosterhjem, og ulike hjemmebaserte tiltak som for eksempel MST (multisystemisk terapi) og PMT (foreldreopplæring).

<sup>78</sup> Tabell 1 i vedlegget viser utregningsgrunnlaget.

Tabell 2 Barn med fylkeskommunale tiltak og netto driftsutgifter per barn med tiltak, per 31.12.01. Fylke

Fylke	Barn med fylkeskommunale tiltak	Netto driftsutgifter per barn med tiltak Kroner	Netto driftsutgifter per barn med tiltak Prosent
<b>Hele landet</b> .....	<b>3 591</b>	<b>521 707</b>	<b>100</b>
Oslo .....	823	294 531	56,5
Sogn og Fjordane .....	95	366 189	70,2
Nord-Trøndelag .....	72	385 486	73,9
Vest-Agder .....	97	443 753	85,1
Møre og Romsdal .....	72	482 486	92,5
Oppland .....	88	505 511	96,9
Akershus .....	465	512 469	98,2
Sør-Trøndelag .....	182	539 220	103,4
Troms .....	103	541 563	103,8
Rogaland .....	342	568 047	108,9
Østfold .....	204	611 275	117,2
Telemark .....	101	625 228	119,8
Hedmark .....	70	631 057	121,0
Buskerud .....	194	636 443	122,0
Hordaland .....	406	699 488	134,1
Aust-Agder .....	50	746 600	143,1
Finnmark .....	41	773 902	148,3
Nordland .....	78	776 885	148,9
Vestfold .....	108	838 981	160,8

Kilde: SSB<sup>83</sup>

Tabell 2 viser at netto driftsutgifter per barn med fylkeskommunalt tiltak var på noe under 522 000 kr på landsbasis i 2001. Variasjonene mellom fylkeskommunene var imidlertid store. Kostnadene per barn under tiltak var lavest i Oslo med ca. 294 500 kr<sup>84</sup>, mens tilsvarende tall for Aust-Agder, Finnmark, Nordland og Vestfold var over 700 000 kr. En sammenligning mellom tallene viser at netto driftsutgifter per barn for Oslo var 57 prosent sett i forhold til landsgjennomsnittet. Tilsvarende utgjorde netto driftsutgifter per barn for Vestfold fylkeskommune 160 prosent av landsgjennomsnittet.

Ifølge tall fra SSB brukes det generelt i alle fylker en større andel av netto driftsutgifter til barn plassert i barneverninstitusjoner enn til barn plassert i fylkeskommunale fosterhjem. Vest-Agder fylkeskommune er fylket med høyest andel netto driftsutgifter til barn i fylkeskommunale fosterhjem. Oslo, Sør-Trøndelag og Akershus fylkeskommune har størst andel netto driftsutgifter til barn i barneverninstitusjoner.

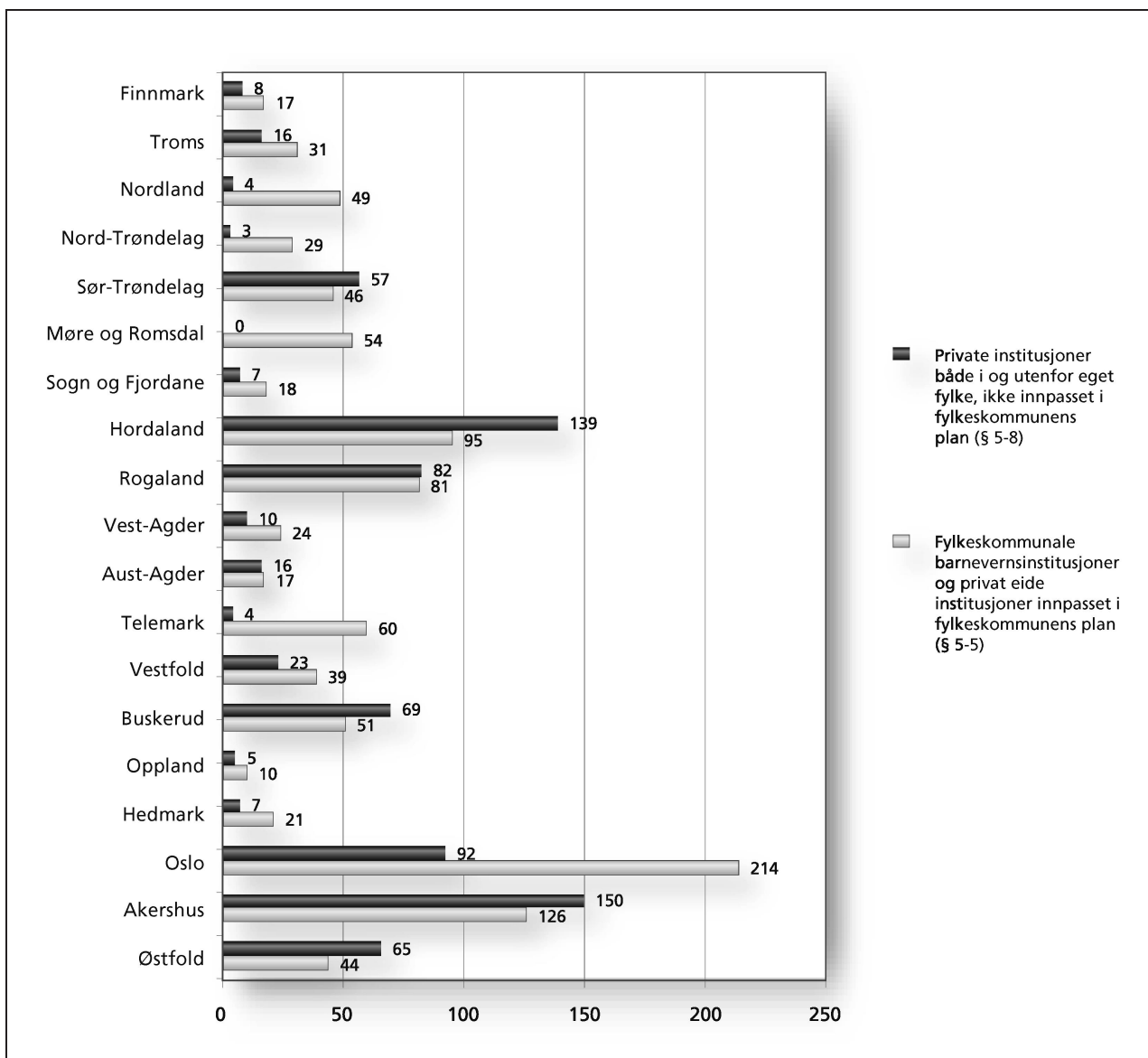
For 2001 var det på landsbasis registrert i alt 205 barneverninstitusjoner med til sammen 1 853 plasser. Av disse var 55 prosent av plassene i institusjoner eid av private eller stiftelser. SSB har mottatt økonomiopplysninger fra de fleste institusjonene (195 med i alt 1 760 plasser). Brutto driftsutgifter for disse institusjonene var i 2001 på ca. 1,8 milliarder kroner som tilsvarer 1 030 000 kr i gjennomsnitt per plass. Sammenligninger foretatt av SSB viser at gjennomsnittsprisen per plass for offentlige institusjoner er 10 prosent høyere og ligger på 1,087 millioner kroner per plass<sup>85</sup>.

Foreløpige tall for 2001 fra SSB viser at på landsbasis bodde 58 prosent av barna i institusjoner eid av fylkeskommunen eller private institusjoner som stod på fylkeskommunens plan (jf. bvl § 5-5). Resten av barna, om lag 42 prosent, bodde i private institusjoner som ikke stod på fylkeskommunens plan (jf. bvl § 5-8), enten i eller utenfor eget fylke.

<sup>83</sup> Ordinære fosterhjem inngår ikke i tallet. Det er fordi et ordinært fosterhjem ikke koster mer enn kommunens egenbetaling på 22 000 kr i måneden, og kostnadene således ikke belaster fylkeskommunens budsjett.

<sup>84</sup> Oslo har ifølge SSBs statistikk lang større andel barn plassert i hjemmebaserte tiltak enn andre fylker. Dette kan være en av flere forklaringer på at kostnadene per barn under fylkeskommunale tiltak i Oslo er lavere enn andre fylker.

<sup>85</sup> SSB.



Figur 4 Antall barn med plass i barneverninstitusjoner, fordelt på type institusjon og fylke. Per 31.12.2001  
Kilde: SSB

Figur 4 viser at for landet under ett er mer enn 40 prosent av barna plassert i institusjoner som ikke står på fylkeskommunens plan. Det er videre store forskjeller mellom fylkene når det gjelder å plassere barn i institusjoner som står på fylkeskommunens plan. I Akershus, Hordaland, Rogaland, Buskerud, Østfold og Sør-Trøndelag var over halvparten av barna plassert i private institusjoner som ikke inngår i fylkeskommunens plan ved utgangen av 2001.

Av de 1 800 barna som hadde institusjonsplass i det fylkeskommunale barnevernet, bodde tre av ti i private institusjoner utenfor eget fylke. Akershus har flest barn plassert på institusjon i andre fylker. Om lag halvparten av barna hadde plass i private institusjoner i andre fylker som ikke inngår i fylkeskommunens plan.

## 4.2 STATENS ANSVAR OG OPPGAVER

### Barne- og familiedepartementets styring og oppfølging

Staten gir rammetilskudd til barneverntjenestene i kommunene og i fylkeskommunene. I økonomireglementet står det at det enkelte departement må etablere systemer og rutiner for rapportering fra kommunene og fylkeskommunene for sine ansvarsområder. Systemer og rutiner for rapportering må vise at kommuner og fylkeskommuner etterlever de lover og regler som gjelder, og ellers belyse situasjonen på vedkommende aktivitetsområder<sup>86</sup>.

<sup>86</sup> Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten, kapittel 12-4.

### *Rapporterings- og styringssystemet fra kommuner og fylkeskommuner*

Barne- og familiedepartementet krever halvårlig rapportering om de kommunale barneverntjenestenes virksomhet. Kommunene rapporterer hvert halvår til fylkesmennene om blant annet antall barn med hjelpetiltak utenfor hjemmet, omsorgsplasseringer eller tvangstiltak. Det bes videre om opplysninger omkring hvor mange barn som har måttet vente på hjelpe-/omsorgstiltak etter vedtak.

Halvårsrapporteringene fra kommunene inneholder også opplysninger om antall fosterhjem og tilsynsførerordningen. Fram til 2001 ble det rapportert hvor mange fosterhjem som kommunene hadde tilsynsansvaret for, og hvor mange tilsynsførere kommunene hadde. Fra og med 2001 skal kommunene rapportere antall barn som ikke har tilsynsfører. Dette gir bedre mulighet til å få oversikt over omfanget av fosterbarn som ikke har tilsynsfører, men gir ikke informasjon utover dette, for eksempel om hvordan tilsynet utøves.

Hvert kvartal sender kommunene i tillegg inn kontrollskjema på det enkelte barn til Fylkesmannen om overholdelse av barnevernlovens tidsfrister i fylkeskommunene og kommunene. Fylkesmannen skal følge opp kommuner som bryter fristene, ved å gi råd og veiledning og i enkelte tilfeller bøter. BFD mottar aggregerte tall for fristoverskridelser fra det enkelte fylke. Offisiell statistikk om barnevernet finnes i SSB og blir rapportert gjennom KOSTRA. Sammen med KOSTRA gir rapporteringen fra kommunene viktig styringsinformasjon til Barne- og familiedepartementet.

Fylkesmannsembetene vil blant annet gjennom rapporteringene fra kommunene få informasjon som identifiserer kommuner som trenger særlig oppfølging gjennom forvaltningstilsyn. Kommunene er pålagt å rapportere til Fylkesmannen om etterlevelse av frister for saksbehandlingen. I tillegg vil Fylkesmannen gjennom sitt arbeid med klager knyttet til kommunale hjelpetiltak og til uenighet mellom kommune og fylkeskommune om inntak og utskrivning fra institusjon, få informasjon om den kommunale barneverntjenesten. Det er imidlertid ikke utarbeidet spesielle retningslinjer for denne tilsynsvirksomheten utover det som står nevnt i lovteksten. Det finnes heller ikke krav om utarbeidelse av tilsynsrapporter for gjennomførte forvaltningstilsyn. Etter barnevernloven kan Barne- og familiedepartementet gi nærmere forskrifter om Fylkesmannens tilsyn av kommuner og fylkeskommuner, men departementet har ikke utarbeidet slik forskrift. Ifølge departementet må den nærmere utøvelsen av forvaltningstilsynet tilpasses behovet i de ulike kommunene. Departementet har ikke sett behov for å gi særskilte forskrifter eller retningslinjer om forvaltningstilsynet som for institusjonstilsynet. Ifølge departementet har innholdet i barnevernlovens bestemmelse om forvaltningstilsynet blitt formidlet i brevs form til

fylkesmennene og ved ulike kontaktmøter. Det har også vært avvirket ulike erfaringskonferanser med fylkesmennene for å få til en mer enhetlig tilsynsutøvelse. Det er også opprettet et intranett for fylkesmennene blant annet for drøfting av problemstillinger embetene møter i tilsynet. Riksrevisjonens undersøkelse viser at flere embeter opplever barnevernloven som uklar når det gjelder utførelsen av forvaltningstilsynet.

Hvert fylkesmannsembete skal utarbeide en årsrapport om embetets institusjonstilsyn. Årsrapporten skal inneholde en oversikt over antall utførte tilsynsbesøk, antall avholdte møter og hvilke saker tilsynet har tatt opp i løpet av året. Årsrapporten bør inneholde en generell vurdering av forholdene innen tilsynsområdet, med eventuelle forslag til tiltak av mer generell karakter. Rapporten sendes institusjonens ledelse, fylkeskommunen og departementet<sup>87</sup>.

Årsrapporteringen viser at de fleste fylkesmannsembetene over flere år ikke har oppfylt lovens krav til antall besøk på institusjonene. Embetene begrunner ifølge BFD dette med at de ut fra embetets personalressurser har prioritert en måloppnåelse som ligger under kravene i lov og forskrifter. Departementet oppgir at det gjentatte ganger har bedt embetene om å prioritere dette tilsynet gjennom de årlige tildelingsbrev. Departementet henvender seg også direkte til de embetene som ikke innfrir lovens krav om antall tilsyn, samt følger dette opp gjennom departementets kontaktmøter med samtlige embeter. Oppgave- og ressursituasjonen ved fylkesmannsembetene har siden 1990-årene vært oppe til diskusjon<sup>88</sup>.

Barne- og familiedepartementet har mottatt halvårsrapportering fra landets fylkeskommunale barnevern. Rapporteringen inneholder opplysninger om befolkningsgrunnlag, antall barn i tiltak i fylket, antall opphold og barn i fosterhjem og institusjoner, samt budsjett og regnskapstall i fylkeskommunen<sup>89</sup>. BFD har brukt rapporteringene som grunnlag for analyser og sammenligninger mellom fylker. Halvårsrapporteringen har vært viktig styringsinformasjon for BFD om situasjonen i det fylkeskommunale tilbudet. Fra 2003 er rapporteringene erstattet av fylkes-KOSTRA. I tillegg til nevnte informasjon mottar også departementet årsrapporter fra det fylkeskommunale barnevernet.

Fylkeskommunene skal i henhold til loven utarbeide en plan som viser hvordan fylkeskommunen skal dekke nåværende og framtidige behov for institusjonsplasser. Riksrevisjonens undersøkelse viser

<sup>87</sup> Eventuelt også Fylkesmannen hvis det er et tilsynsutvalg som har utført tilsynet.

<sup>88</sup> Brev av 14.05.99 fra daværende statsråd i BFD til kontroll- og konstitusjonskomiteen.

<sup>89</sup> Fra og med 2001 har også fylkeskommunene rapportert om antall planlagte og utilsiktede utskrivninger fra fylkeskommunale tiltak. Dette vil ikke være utskrivninger fra ordinære fosterhjem.

at noen fylkeskommuner ikke har oppdatert sin plan på flere år. Ifølge loven skal planen sendes departementet til uttalelse. Barne- og familiedepartementet har ikke kommentert eller gitt uttalelse til den enkelte fylkeskommunes institusjonsplan. Ifølge BFD skyldes dette at departementet ikke ønsker å detaljstyre det fylkeskommunale institusjonstilbudet, og at departementet gjennom kontakt og dialog med fylkeskommunene ikke har mottatt signaler om at dimensjoneringen av institusjonstilbudet har vært for dårlig. Fylkesmannen har, ifølge BFD, et ansvar for å påse at det finnes et tilfredsstillende institusjonstilbud i fylket, og at fylkeskommunen har et tilstrekkelig differensiert tiltaksapparat som kan møte etterspørsel for plasser til barn og unge. Institusjonstilbudet og kontroll av institusjonenes kvalitet har imidlertid blitt tatt opp gjentatte ganger på de faste møtene mellom BFD og lederne i det fylkeskommunale barnevernet.

Etter at den nåværende barnevernloven ble innført, har det blitt gjort noen endringer knyttet til området oppfølging og tilsyn. I 1993 kom forskriften om rettigheter under institusjonsopphold<sup>90</sup> og forskriften om tilsynet i barneverninstitusjoner. I 1999 kom forskriften om krav til politiattest. En presisering av fylkeskommunens ansvar for å bistå kommunene i forbindelse med atferdsplasseringer og en presisering av fylkeskommunens ansvar for at private institusjoner drives forsvarlig, kom gjennom lovendringen i 1999<sup>91</sup>. Samme proposisjon fremmet også innføring av krav om tiltaksplaner for atferdsplasseringer. BFD har nylig gitt en forskrift omkring rettigheter og bruk av tvang under opphold i barneverninstitusjoner.

Departementets virkemiddelbruk på barnevernområdet er blant annet informasjon og presisering av loven gjennom forskrifter, rundskriv og retningslinjer. BFD har tatt initiativ til og støttet utgivelse av diverse informasjonsmateriale, veiledninger og håndbøker<sup>92</sup>.

Departementet har fulgt opp barnevernområdet og da særlig gjennom handlingsplanen for fosterhjemsarbeid (1997) og handlingsplanen for barn og unge med atferdsvansker (1997). Som ledd i arbeidet med å nå målene i handlingsplanen for fosterhjemsarbeidet er det blitt satt i gang flere tiltak, blant annet revidering av fosterhjemsavtalen, krav om utforming av en fosterhjemspan<sup>93</sup>, innføring av kurstilbudet PRIDE<sup>94</sup> til fosterforeldre, kurstilbud til tilsynsførere og nasjonale rekrutteringskampanjer for fosterforeldre.

Sentrale mål i handlingsplanen for barn og unge med atferdsvansker er blant annet iverksetting av forskning og kompetanseutvikling (omtalt nedenfor) og å klargjøre fylkeskommunens og kommunenes ansvar på barnevernområdet. Fylkeskommunens bistand til kommunene blir framhevet i begge handlingsplanene, og i handlingsplanen for barn og unge med atferdsvansker blir fylkeskommunale konsultasjonsteam framhevet som et viktig tiltak. Behovet for opprettelse av konsultasjonstjeneste hos fylkeskommunen ble gjentatt i rundskrivet av juni 1998. Om det kommunale og fylkeskommunale arbeidet med barn og unge med alvorlige atferdsvansker, samt i Ot.prp. nr. 61 (1997–1998).

BFD opplyser at ansvars- og oppgavefordelingen mellom kommuner og fylkeskommuner ofte har blitt tatt opp i møtene mellom BFD og lederne for de fylkeskommunale barneverntjenestene. Ifølge Ot.prp. nr. 9 (2002–2003) vil den nå vedtatte omorganisering innenfor barnevernet ha som et formål å få til bedre samarbeid mellom første- og andrelinjetjenesten.

#### *Forskning/utredning og tiltaksutvikling*

Barne- og familiedepartementet har finansiert forskning om barnevernsspørsmål siden 1988 i form av en rekke delprogrammer i regi av Norges forskningsråd.

Stortingets forutsetning under behandlingen av den nåværende barnevernloven var at loven skulle evalueres. I 1995 ble BFDs finansiering av barnevernforskningen styrket, i tilknytning til et eget delprogram om evaluering av barnevernloven. BFD gir også basisbevilgninger til de regionale utviklingsentrene for barnevernet og NOVA (tidligere Barnevernets Utviklingssenter). Sentrene har spesialisert seg på ulike temaområder, samtidig som hovedaktiviteten er rettet mot regionale problemstillinger/forhold.

BFD har siden midten av 1990-årene vektlagt forskning og utredning om og utvikling av behandlingsformer og tiltak for barn og unge med alvorlige atferdsproblemer. I 1997 bad BFD Norges forskningsråd om å arrangere en konsensuskonferanse om behandlingstiltak for barn og unge med alvorlige atferdsvansker. Resultatet var en rapport som viste at det er usikkert om dagens institusjonstilbud er løsningen for unge med atferdsproblemer, og at en i større grad må satse på nærmiljøbaserte tiltak. BFD anså at det var svært viktig å setter i gang tiltak raskt,

<sup>90</sup> Forskriften er for tiden under revidering.

<sup>91</sup> Ot.prp. nr. 61 (1997–98) og Besl. O. nr. 56 (1998–1999).

<sup>92</sup> Blant annet Fosterhjemshåndboka (Gulliksen 1994), Rutinehåndbok (Rø m. fl. 1994), Kunnskapsstatus for fosterhjemsarbeidet (Havik og Backe-Hansen 1998), Tiltaksplaner i barnevernet (Bastøe 1995) og Fosterhjemsarbeid (Backe-Hansen 1993).

<sup>93</sup> For å styrke fosterhjemsarbeidet sendte Barne- og familiedepartementet ut et rundskriv om at kommunene skulle utarbeide en fosterhjemspan for organiseringen av fosterhjemsarbeidet i kommunen. Rundskriv Q-13/97.

<sup>94</sup> PRIDE (Parents, Resources, Information, Development, Education) er et opplæringsprogram for fosterforeldre som ble startet opp i 1997. Programmet består av to deler. (NOU 2000:146, side 146).

selv om det ikke fantes norsk forskning på området. Det ble derfor søkt utenfor landets grenser etter dokumentasjon på vellykkede tiltak. Dette var starten på innføring av MST, et amerikanskutviklet nærmiljøbasert tiltak med gode resultater. Norsk senter for studier av problematferd og innovativ praksis ble opprettet ved Psykologisk institutt ved Universitetet i Oslo. I 1999 ble det ved senteret startet et femårig forsknings- og undervisningsprogram knyttet til de nye hjemmebaserte tiltakene MST (multisystemisk behandling) og PMT (Parent Management Training)<sup>95</sup>. Hittil har veiledningen i MST og PMT i stor grad skjedd fra USA, men fra 2003 vil veiledningen av MST-teamene overtas av senteret.

Etter initiativ fra departementet har det skjedd en dreining i det fylkeskommunale barnevernet fra å kunne tilby plasser på institusjon til mer å arbeide med hele familien i lokalmiljøet. Konkret dreier det seg om metoder som PMT, MST og andre hjemmebaserte tiltak. Prinsippet er at fylkeskommunen arbeider sammen med barneverntjenesten i kommunene med ulike lokalt baserte tiltak. I dette arbeidet vil forvaltningsnivåene overlappes hverandre. Denne omleggingen til en mer familie- og nærmiljørettet metodikk har ifølge departementet vist positive resultater.

BFD anser at så lenge en ikke har funnet at institusjonsplasseringer har dokumentert effekt for å endre problematferd, haster det med å få fullført innføringen av MST og PMT. Ifølge statistikk fra SSB mottok om lag 200 klienter MST som tiltak fra fylkeskommunen i 2001.

Det har vært et mål for departementet at det skal være MST-team i alle fylker, og samtlige fylkeskommuner har nå egne MST-team. Målet framover er at tankegangen bak MST skal bringes ut til kommunene, og at kommunene i større grad skal arbeide med å lage nærmiljøbaserte tiltak. Undersøkelsen i besøkskommunene viste at ikke alle kommuner foreløpig har mulighet for å benytte seg av MST-tilbudet i fylket på grunn av geografiske avstander.

Målet er i tillegg at PMT-tilbudet skal finnes i alle kommuner. Det er per 17.12.2002 utdannet 36 PMT-terapeuter som til daglig arbeider i barne- og ungdomspsykiatrien, i fylkesbarnevernet eller ved de regionale utviklingssentrene. De 36 PMT-terapeutene har fått et ansvar for å utdanne nye kull av PMT-terapeuter.

På initiativ fra departementet er det i enkelte fylker i tillegg satt i gang arbeid overfor fosterforeldre som trenger ekstra oppfølging fordi de har spesielt krevende fosterbarn. Denne metoden kalles Treat-

ment Foster Care (TFC). Prinsippene er de samme som i PMT, der foreldre lærer å håndtere atferdsvanskelige barn på en konstruktiv måte.

I 1999 ble det oppnevnt et offentlig utvalg ledet av Edvard Befring, som skulle foreta en helhetlig gjennomgang og vurdering av barnevernets forutsetninger, virkemåte, resultater og reformbehov. Arbeidet resulterte i NOU 2000:12 Barnevernet i Norge. Befring-utvalget peker på mangelfull dokumentasjon og oversikt over, eller forskning på, flere områder innenfor barnevernet. Utvalget retter blant annet søkelyset på mangelfull faglig dokumentasjon om effekten av både fosterhjem og institusjoner som tiltak og manglende oversikt og lite systematisk kjennskap til de private institusjonene. Det ser et behov for flere kartleggingsstudier som kan si noe om institusjonsomsorgen oppfyller intensjonene, og forskning som kan avdekke krav som må stilles til institusjoner. Utvalget ser også et behov for forskning om for hvilke barn og unge dette kan være et formålstjenlig tiltak. På oppdrag fra BFD og svenske myndigheter nylig utgitt en samlet oversikt over forskning på behandling av utagerende ungdom i institusjon. Det er ifølge departementet i denne gjennomgangen kommet fram kriterier som må være til stede hvis institusjonsbehandling av barn og unge med atferdsvansker skal lykkes.

Det finnes ikke mange undersøkelser av den kommunale barneverntjenestens oppfølging av barnet selv eller av deres oppfølging av biologiske foreldre. Det finnes ifølge BFD også få nyere undersøkelser av barneverntjenestens oppfølging av fosterforeldre eller omfanget av fosterhjem som sprekker<sup>96</sup>. Det er ifølge BFD heller ikke initiert forskning om og evalueringer av tilsynsførerordningen eller fylkesmannens tilsynsfunksjon. Informasjon om tilsynsførerordningen er som tidligere nevnt styrket etter endringen i kommunenes halvårsrapportering fra 2001, men rapportene gir lite informasjon om utøvelsen av tilsynet. Årsrapportene fra embedene gir informasjon om institusjonstilsynet. Det ser imidlertid ikke ut til at det i særlig grad finnes samlet informasjon om embedenes tilsyn med fylkeskommuner og kommuner.

Befring-utvalget peker på at det ikke kjenner til at det er gjort vurderinger av om betalingsordningen<sup>97</sup> og ansvarsfordelingen mellom kommunene og fylkeskommunene fungerer etter intensjonene, det vil si hvorvidt barnets behov er utslagsgivende for valg av tiltak, og om tiltaket iverksettes på lavest effektive omsorgsnivå slik at ressursbruken blir effektiv. Utvalget mener også at det er behov for å se på

<sup>95</sup> MST (multisystemisk behandling) er utviklet som metode og tilbud til foreldre for barn med alvorlige atferdsproblemer. Metoden er utviklet og utprøvd med lovende resultater i USA. Metoden består av et intensivt og tidsavgrenset tilbud for den unge og dennes familie og nærmiljø. PMT (Parent Management Training) er et tilsvarende hjemmebasert tilbud for relativt små barn med ulik grad av atferdsvansker.

<sup>96</sup> I 2001 og 2002 skulle fylkeskommunene rapportere om utilsiktede flyttinger fra fylkeskommunale tiltak (institusjoner og forsterkede fosterhjem). Det skulle imidlertid ikke rapporteres om tall over omfanget utilsiktede flyttinger fra ordinære fosterhjem.

<sup>97</sup> I 2001 ble den kommunale delbetalingen doblet, blant annet for å styrke arbeidet med nærmiljøbaserte tiltak.

om gjeldende regelverk kan gjøres enklere, slik at graden av klarhet og uenighet kan reduseres mellom kommunene og fylkeskommunene.

### Fylkesmannen

Fylkesmannen skal føre tilsyn med at kommuner og fylkeskommuner utfører de oppgaver de er pålagt etter barnevernloven (forvaltningstilsyn), samt føre tilsyn med barneverninstitusjonene (institusjonstilsyn). Fylkesmannen skal også behandle klage på alle enkeltvedtak foretatt av barneverntjenesten.

I spørreskjemaundersøkelsen oppgir samtlige fylkesmannsembeter at det er de samme saksbehandlerne som planlegger, gjennomfører og følger opp det enkelte institusjonstilsyn i barnevernet. De fleste fylkesmannsembetene (17 av 18) oppgir at de prioriterer forvaltningstilsyn lavere enn institusjonstilsyn og klagesaksbehandling. Det vanlige er at to saksbehandlere utfører institusjonstilsynet sammen.

I alt 13 av 18 fylkesmannsembeter (vel 70 prosent) har svart at de ikke har systemer for å registrere arbeidsressurser som ble brukt på oppgaver etter barnevernloven i 2000. Av de fem som oppgir at de har slike systemer, er det kun Vestfold fylkesmanns-embete som skiller ut tiden som ble brukt til henholdsvis forvaltningstilsyn og institusjonstilsyn. 15 av 18 fylkesmannsembeter har likevel oppgitt anslag på antall årsverk embetene bruker på henholdsvis forvaltningstilsyn og institusjonstilsyn.

Tolv embeter opplyser at det brukes betydelig mer ressurser på institusjonstilsyn enn på forvaltningstilsyn. Dekningsgraden på institusjonstilsyn er et embetes uttrykk for hvor stor prosentandel institusjonstilsyn fylkesmannsembetene gjennomfører i forhold til lovens krav. På landsbasis ble det i 2000 og 2001 gjennomført institusjonstilsyn som gav dekningsgrader på henholdsvis 81 og 78 prosent<sup>98</sup>. Dekningsgraden ble imidlertid såpass høy fordi noen embeter hadde en dekningsgrad på over 100 prosent. Det var kun tre fylkesmannsembeter som oppnådde full dekningsgrad på institusjonstilsynet i 1998 og 1999 (se tabell 14). I 2000 oppnådde to embeter full dekningsgrad, mens i 2001 oppnådde bare ett fylkesmanns-embete det samme. Flere fylkesmannsembeter har hatt dekningsgrad på rundt 50 prosent i samme periode. Antall institusjoner synes ikke å påvirke dekningsgraden.

Det har i flere år pågått et samarbeid mellom Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) og fagdepartementene for å få til bedre samsvar mellom oppgaver og ressurser ved fylkesmannsembetene.

Diskusjonene har blant annet gått på ressursituasjonen ved embetene, regelverket for tilsyn med barneverninstitusjonene og ny tilsynsmetodikk<sup>99</sup>. BFD understreker overfor Riksrevisjonen at muligheten til å styre institusjonstilsynet begrenses så lenge BFD ikke er budsjettansvarlig departement. AAD framhevet i brev til BFD i 1999 blant annet at det kunne ligge betydelige gevinster i å erstatte direkte tilsyn hos institusjoner med å føre tilsyn med kommuners og fylkeskommuners systemer for internkontroll av de samme institusjoner. Dette ville, ifølge AAD, gi fylkesmannen mulighet til å samordne tilsynet med andre tilsyn overfor hver enkelt kommune<sup>100</sup>.

Barne- og familiedepartementet opplyser at departementet sammen med fylkesmennene har utredet et nytt opplegg for både tilsyn med barneverninstitusjonene og forvaltningstilsynet. En tilsynsmodell skal være på plass samtidig med innføring av godkjenningsordning for institusjoner og forvaltningsreformen. Problemstillingen omkring Fylkesmannens gjennomføring av institusjonstilsyn blir nærmere utredet i kapittel 4.5.

### 4.3 KOMMUNENS OPPGAVER VED PLASSERING AV BARN I FOSTERHJEM ELLER INSTITUSJON

Når det er gjort vedtak om at et barn skal plasseres i tiltak utenfor hjemmet, har kommunen ansvaret for å planlegge, iverksette og følge opp plasseringen. I undersøkelsen er det særlig sett på hvorvidt barneverntjenesten utformer planer for plasseringen, hvilke rutiner den kommunale barneverntjenesten har for oppfølging av institusjons- og fosterhjemsplasseringer, og hvor hyppig kontakt den har med barnet, de biologiske foreldrene og plasseringsstedet.

#### 4.3.1 Tiltaksplaner for barn plassert utenfor hjemmet

Den kommunale barneverntjenesten er ansvarlig for at det utformes tiltaksplaner ved iverksetting av tiltak etter barnevernloven. Hensikten med tiltaksplanene har vært å sikre at barneverntjenesten arbeider målrettet og planmessig i oppfølgingen av tiltakene. Tallene fra spørreskjemaundersøkelsen baserer seg på hva den enkelte kommune legger i begrepet tiltaksplan. Dette innebærer at datagrunnlaget fra spørreskjemaundersøkelsen må tolkes med en viss varsomhet.

<sup>98</sup> På landsbasis skulle det etter loven i 2000 og 2001 gjennomføres henholdsvis 1 993 og 1 944 institusjonstilsyn. I realiteten ble det gjennomført 1 473 institusjonstilsyn i 2000 og 1 421 i 2001.

<sup>99</sup> Brev av 14.05.99 og 09.06 1999 fra barne- og familieministeren til kontroll- og konstitusjonskomiteen.

<sup>100</sup> Brev av 20.08.99 fra AAD til BFD.

Tabell 3 Andel barneverntjenester som henholdsvis svarer ja og nei på om de alltid utarbeider tiltaksplaner for barn som de plasserer utenfor hjemmet. Prosent

N = 375	Ja	Nei	Vet ikke
Vestfold .....	44	56	0
Finnmark .....	44	50	6
Vest-Agder .....	46	55	0
Nordland .....	46	46	9
Aust-Agder .....	54	39	8
Hordaland .....	55	41	3
Møre og Romsdal .....	59	31	7
Sør-Trøndelag .....	59	31	0
Hedmark .....	63	31	6
Rogaland .....	66	35	0
Telemark .....	67	33	0
Sør-Trøndelag .....	72	28	0
Nord-Trøndelag .....	75	25	0
Sogn og Fjordane .....	78	22	0
Oppland .....	80	20	0
Østfold .....	83	11	6
Troms .....	86	14	0
Buskerud .....	88	12	0
Akershus .....	91	9	0
Oslo .....	100	0	0
Landet totalt .....	69	28	3

Tabell 3 viser at om lag 28 prosent av kommunene i utvalget fra spørreskjemaundersøkelsen oppgir at det ikke alltid utarbeides tiltaksplan for barn plassert utenfor hjemmet. De fylkesvise variasjonene er store. I Oslo oppgir alle de bydelvise barneverntjenestene at det alltid utformes tiltaksplan for barn plassert utenfor hjemmet. I noen fylker opplyser rundt halvparten av kommunene at de ikke alltid utformer tiltaksplan.

Kommunene ble bedt om å oppgi hvor mange barn plassert utenfor hjemmet som ikke hadde tiltaksplan per 01.10.2001.

Tabell 4 Antall og andel barn plassert i fosterhjem og institusjon med og uten tiltaksplan per 01.10.2001

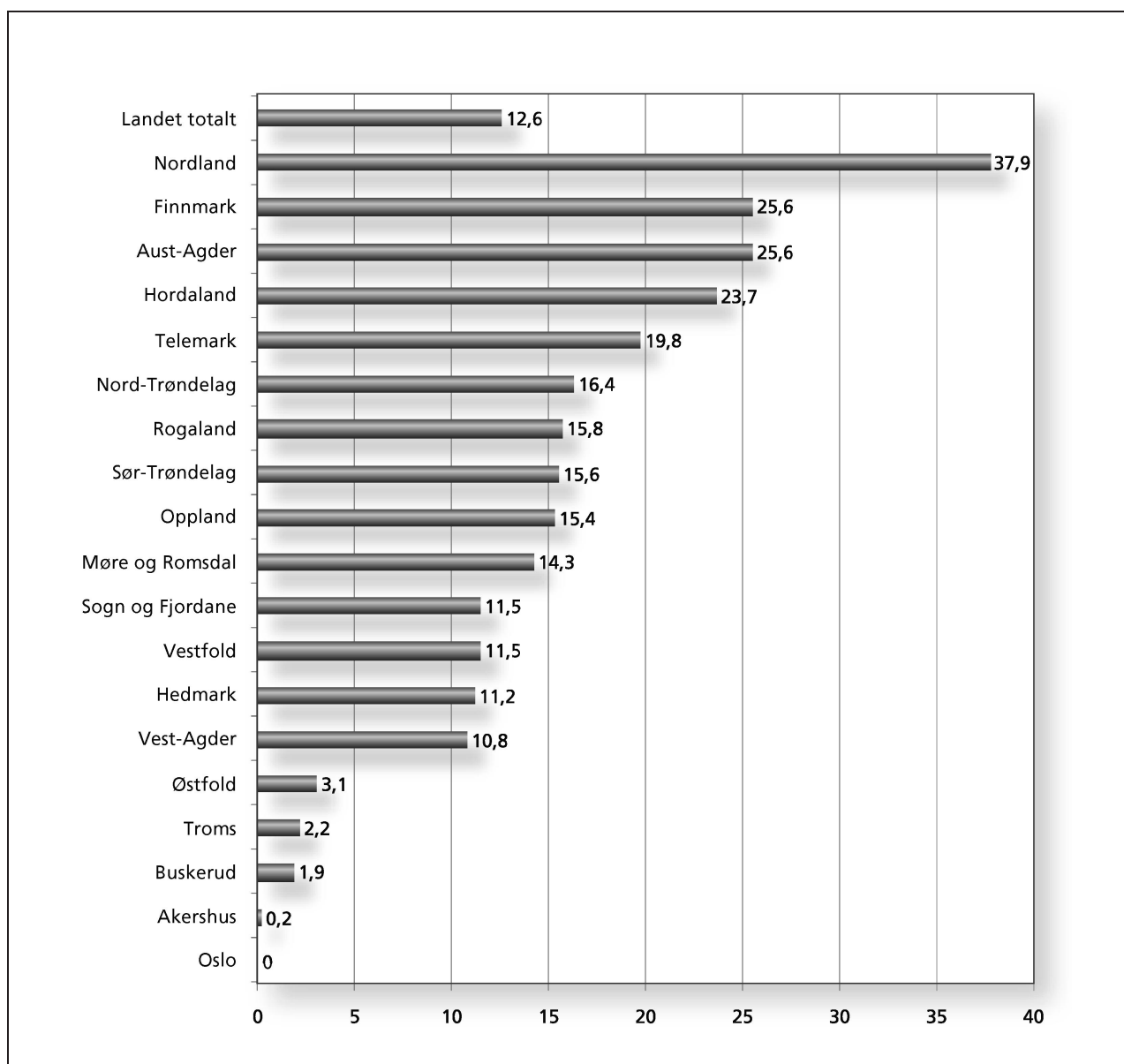
	Antall barn plassert per 01.10.2001	Antall barn plassert uten tiltaksplan per 01.10.2001	Prosent barn uten tiltaksplan per 01.10.2001
Institusjon .....	1387	35	2,5
Fosterhjem .....	5060	778	15,4
Landet totalt .....	6447	813	12,6

Tabell 4 viser at av 813 barn som ikke hadde tiltaksplan, var 778 i fosterhjem. For nærmere 13 pro-

sent av barna foreligger det ikke tiltaksplan<sup>101</sup>.

<sup>101</sup> For unge over 18 år som er plassert utenfor hjemmet, er det ikke de samme kravene til tiltaksplan. Enkelte plasseringer i beredskapshjem er også så kortvarige at utarbeidelse av tiltaksplan ikke alltid vil være hensiktsmessig. Dette kan ha påvirket tallet over antall barn uten tiltaksplan på landsbasis.





Figur 5 Barn i fosterhjem og institusjon uten tiltaksplan, etter fylke. Per 01.10.2001. Prosent

Som det går fram av figur 5, er de fylkesvise forskjellene store når det gjelder om barn har tiltaksplan eller ikke. For Oslo opplyses det at alle barn har tiltaksplan, mens fra kommunene i Nordland opplyses det at i underkant 40 prosent av barna ikke har tiltaksplan.

I dybdeundersøkelsen og saksmappegjennomgangen i de ni kommunene i Nordland og Rogaland ble det også undersøkt hvorvidt det forelå tiltaksplan for barna.

Tabell 5 Barn i fosterhjem og institusjon uten tiltaksplan. Ni kommuner i Rogaland og Nordland

	Antall barn i institusjon	Antall barn i fosterhjem	Totalt	Herav uten tiltaksplan		
				Antall barn i institusjon	Antall barn i fosterhjem	I alt
Rogaland .....	14	30	44	2	24	26
Nordland .....	10	22	32	2	16	18
Totalt .....	24	52	76	4	40	44

Gjennomgangen i de ni kommunene i de to fylkene viste at av et utvalg på 76 barn manglet 44 av barna tiltaksplan. Dette utgjør 58 prosent av de undersøkte sakene. For institusjonsplasserte barn manglet det tiltaksplan i 15–20 prosent av tilfellene. Bare fem av de 44 barna uten tiltaksplan hadde andre plandokumenter som omsorgsplan eller handlingsplan.

På samme måte som for tallene innhentet på landsbasis var det særlig fosterhjems plasseringene som manglet tiltaksplan i besøkskommunene i begge fylkene. Intervjuene med både besøkskommunene og fosterhjemsforeningene i Nordland og Rogaland bekreftet at manglende tiltaksplan særlig gjelder fosterbarn. Flere av kommunene forklarte at når det vanligvis utformes tiltaksplan for institusjonsplasseringer, skyldes dette at institusjonene krever at tiltaksplanen foreligger ved inntak. Tiltaksplanen danner utgangspunkt for den planen institusjonene utarbeider for barnets opphold ved institusjonen (vanligvis kalt handlingsplan).

Det er ikke entydig samsvar mellom funnene fra spørreskjemaundersøkelsen og fra saksmappegjennomgangen i besøkskommunene. Den langt høyere andelen barn uten tiltaksplan fra kommunebesøkene kan skyldes at noen av besøkskommunene ble valgt ut, nettopp fordi besvarelsen av spørreskjemaet viste at de hadde relativt mange barn uten tiltaksplan. Utvalgs kriteriene for typer saker som ble gjennomgått under kommunebesøkene, kan også ha hatt en viss betydning. En spørreskjemaundersøkelse utført ved Senter for samfunnsforskning fra 1997 samsvarer imidlertid med funnene fra kommunebesøkene. Denne viser at det ikke forelå tiltaksplaner for omtrent 50 prosent av hjelpetiltakssakene (bvl § 4-4)<sup>102</sup>. I tillegg er det store fylkesvise forskjeller i undersøkelsen når det gjelder andel kommuner som har barn plassert utenfor hjemmet uten tiltaksplan, med noen fylker hvor andelen barn plassert uten tiltaksplan er relativt høy.

Nesten alle kommunene opplyser i spørreskjemaundersøkelsen at «tiltaksplanene bør være et sentralt virkemiddel i arbeidet med å følge opp barn plassert utenfor hjemmet», og de fleste er fornøyd med eget arbeid rundt utforming og bruk av tiltaksplaner. De som ikke er fornøyd, knytter dette til at andre oppgaver har høyere prioritet. Andre forklaringer var at den kommunale barneverntjenesten har liten trening i å lage og bruke planer på en systematisk måte, at planbegrepene er uklare i regelverket, at tiltaksplanen oppfattes som en unødvendig plan og dessuten som dobbeltarbeid, eller at barneverntje-

nesten er usikre på om den har verdi som styringsverktøy<sup>103</sup>.

I de ni kommunene som ble besøkt, ble manglende tiltaksplan opplyst å skyldes kapasitetsproblemer og at andre oppgaver ble gitt høyere prioritet, på samme måte som under den landsdekkende undersøkelsen. De fleste av disse kommunene gav uttrykk for at tiltaksplanen var viktig for oppfølgingsarbeidet, mens to av kommunene ikke anså den som spesielt viktig. Flere av kommunene framhevet også at selv om det ikke forelå tiltaksplan for et barn, fantes det dokumentasjon på formålet med plasseringen og tiltakene andre steder, for eksempel i vedtaket fra fylkesnemnda og i referater fra ansvarsgruppemøter.

#### Oppdatering av tiltaksplanene

Dersom tiltaksplanene skal ha noen verdi som styrings- og oppfølgingsverktøy, må det forventes at de evalueres og revideres jevnlig.

Tabell 6 Barneverntjenestenes besvarelse av hvor ofte de vanligvis oppdaterer tiltaksplanene

(N=363)	Prosent
Oftere enn hvert halvår .....	7,2
Hvert halvår .....	29,2
Hvert år .....	30,6
Annethvert år .....	2,8
Sjeldnere enn annethvert år/aldri .....	5,5
Annet .....	23,7
<b>Totalt .....</b>	<b>100,0</b>

I spørreskjemaundersøkelsen oppgir om lag 67 prosent at de vanligvis oppdaterer tiltaksplanen årlig eller oftere, mens rundt åtte prosent opplyser at de vanligvis oppdaterer planen annethvert år eller sjeldnere. Nesten 24 prosent har krysset av i kategorien for «annet» og skriver at de mener det er vanskelig å generalisere hvor hyppig tiltaksplanen vanligvis oppdateres, da dette varierer mye fra sak til sak.

Ved kommunebesøkene ble det funnet få eksempler på at tiltaksplanene hadde blitt oppdatert. I de 31 sakene der tiltaksplan forelå, var det åtte tiltaksplaner som var blitt oppdatert eller revidert en eller flere ganger siden den var utformet for første gang. Det vil si at 75 prosent av de foreliggende tiltaksplaner ikke var revidert eller oppdatert. En undersøkelse fra Senter for samfunnsforskning viser også at tiltaksplanene i tre av ti tilfeller ikke ble revidert<sup>104</sup>.

<sup>102</sup> Næss Sturla, Havik Toril, Offerdal Audun og Wærness Kari 1998. Landsomfattende undersøkelse om erfaringer med barnevernloven i kommunene. Dokumentasjonsrapport. Notat 148/april 1998.

<sup>103</sup> Formål og innhold i tiltaksplan er omtalt i retningslinjer om Saksbehandling i barneverntjenesten (Q-1036) og i Retningslinjer for tiltaksplaner ved vedtak etter barnevernloven §§ 4-24 og 4-26.

<sup>104</sup> Tiltaksplanen ble ikke revidert i tre av ti tilfeller. Næss Sturla, Havik Toril, Offerdal Audun og Wærness Kari 1998. Landsomfattende undersøkelse om erfaringer med barnevernloven i kommunene. Dokumentasjonsrapport. Notat 148/april 1998.

### 4.3.2 Omsorgsplaner ved plassering av barn etter bvl § 4-12

Barnevernloven krever at den kommunale barneverntjenesten, ved eller etter vedtak om omsorgsovertakelse, utformer en foreløpig plan for omsorgssituasjonen, kalt omsorgsplan, jf. bvl § 4-12. Planen skal vise de foreløpige vurderinger av forutsetningene som legges til grunn for vedtaket, samt plasseringens formål og varighet. Hvis omsorgsovertagelsen vedvarer eller forutsettes å vedvare, skal den kommunale barneverntjenesten vedta en plan for barnets framtidige omsorgssituasjon. Hovedhensikten med denne planen er å fjerne noe av den usikkerheten som preger mange fosterhjems plasseringer, ved at den blant annet redegjør for tidsperspektivene for plasseringen.

Det er ikke innhentet data for omsorgsplaner på landsbasis, men ved besøkene i de ni kommunene i Rogaland og Nordland ble spørsmålet om omsorgsplaner tatt opp. I flere av disse kommunene opplyste barneverntjenestene at det i liten grad utformes omsorgsplaner. I en av kommunene opplyste barneverntjenesten at den aldri hadde utformet noen omsorgsplan, selv om den hadde flere barn som var omsorgsplassert. I en annen kommune som også hadde flere barn omsorgsplassert, hadde de utformet omsorgsplan ved kun ett tilfelle, og da etter anmodning fra fylkesnemnda. Begge barneverntjenestene gav uttrykk for at det var uklart hva planen skulle inneholde.

Tabell 7 Antall barn plassert etter bvl § 4-12 som ikke har omsorgsplan. Utvalg fra ni kommuner i Rogaland og Nordland

	Antall barn plassert etter bvl § 4-12	Herav barn uten omsorgsplan
Rogaland .....	29	28
Nordland .....	17	16
Totalt .....	46	44

Forekomsten av omsorgsplaner ble undersøkt ved saksmappegjennomgangen. Nesten ingen av barna plassert utenfor hjemmet etter en omsorgsovertakelse hadde fått utformet en omsorgsplan. Av de 46 undersøkte sakene, var det kun to saker med omsorgsplan.

Manglende omsorgsplan for en ikke ubetydelig andel barn ble også avdekket i undersøkelsen utført ved Senter for samfunnsforskning fra 1997. Ifølge informantene i undersøkelsen forelå det ikke omsorgsplaner for omtrent 45 prosent av fosterbarna som hadde vært omsorgsplassert i minst to år<sup>105</sup>.

### 4.3.3 Barn plassert utenfor hjemmet uten plandokumenter

De fleste kommunene brukte begrepet tiltaksplan, handlingsplan og omsorgsplan likt, men det er noen unntak. Blant annet benyttet en kommune begrepet handlingsplan synonymt med tiltaksplan. For at eventuell ulik begrepsbruk ikke skulle gi misvisende funn, ble det undersøkt om det forelå en handlingsplan<sup>106</sup> for barnet, i tillegg til om det forelå en tiltaksplan, eventuelt en omsorgsplan.

Tabell 8 Antall barn uten verken tiltaksplan, handlingsplan eller omsorgsplan

	Antall barn i institusjon	Antall barn i fosterhjem	Totalt	Herav uten plan		
				Antall barn i institusjon	Antall barn i fosterhjem	I alt
Rogaland .....	14	30	44	2	21	23
Nordland .....	10	22	32	1	15	16
Totalt .....	24	52	76	3	36	39

Tabell 8 viser at mer enn halvparten av barna (39 av 76) ikke hadde plandokumenter tilknyttet plasseringen utenfor hjemmet. De fleste av disse var fosterbarn.

### 4.3.4 Kontakten med plasseringsstedet, biologiske foreldre og barnet

Lovforarbeidene knytter oppfølgingsarbeidet både til barnet selv, de biologiske foreldrene og fosterforeldre. Dersom den kommunale barneverntjenestens oppfølgingsarbeid ikke skal bli tilfeldig og personavhengig, bør oppfølgingen foregå etter bestemte rutiner eller en viss systematikk. Det er også rimelig at barneverntjenesten med jevne mellomrom har

direkte kontakt med barnet, dets biologiske foreldre og plasseringsstedet.

#### Den kommunale barneverntjenestens kontakt med plasseringsstedet

For å følge opp barn som er plassert utenfor hjemmet, kreves det at barneverntjenesten har kontakt og

<sup>105</sup> Næss Sturla, Havik Toril, Offerdal Audun og Wærness Kari 1998. Landsomfattende undersøkelse om erfaringer med barnevernloven i kommunene. Dokumentasjonsrapport. Notat 148/april 1998.

<sup>106</sup> Handlingsplanen utformes ved institusjonene ut fra barnets tiltaksplan.

et samarbeid med plasseringsstedet. Den kommunale barneverntjenesten har også et ansvar for å følge opp og veilede fosterforeldrene i forhold til fosterbarnet.

Spørsmål om kontakthypighet i spørreskjemaundersøkelsen rettet seg mot den generelle kontak-

ten barneverntjenesten har som ledd i oppfølgingsarbeidet av barn plassert utenfor hjemmet. Kontakten kan også være telefonisk. Plasseringsstedet, det vil si fosterhjem eller institusjon, kan også være aktivt når det gjelder å ta kontakt med barneverntjenesten.

Tabell 9 Rutiner og minstekrav til barneverntjenestens kontakthypighet med plasseringsstedet<sup>107</sup>

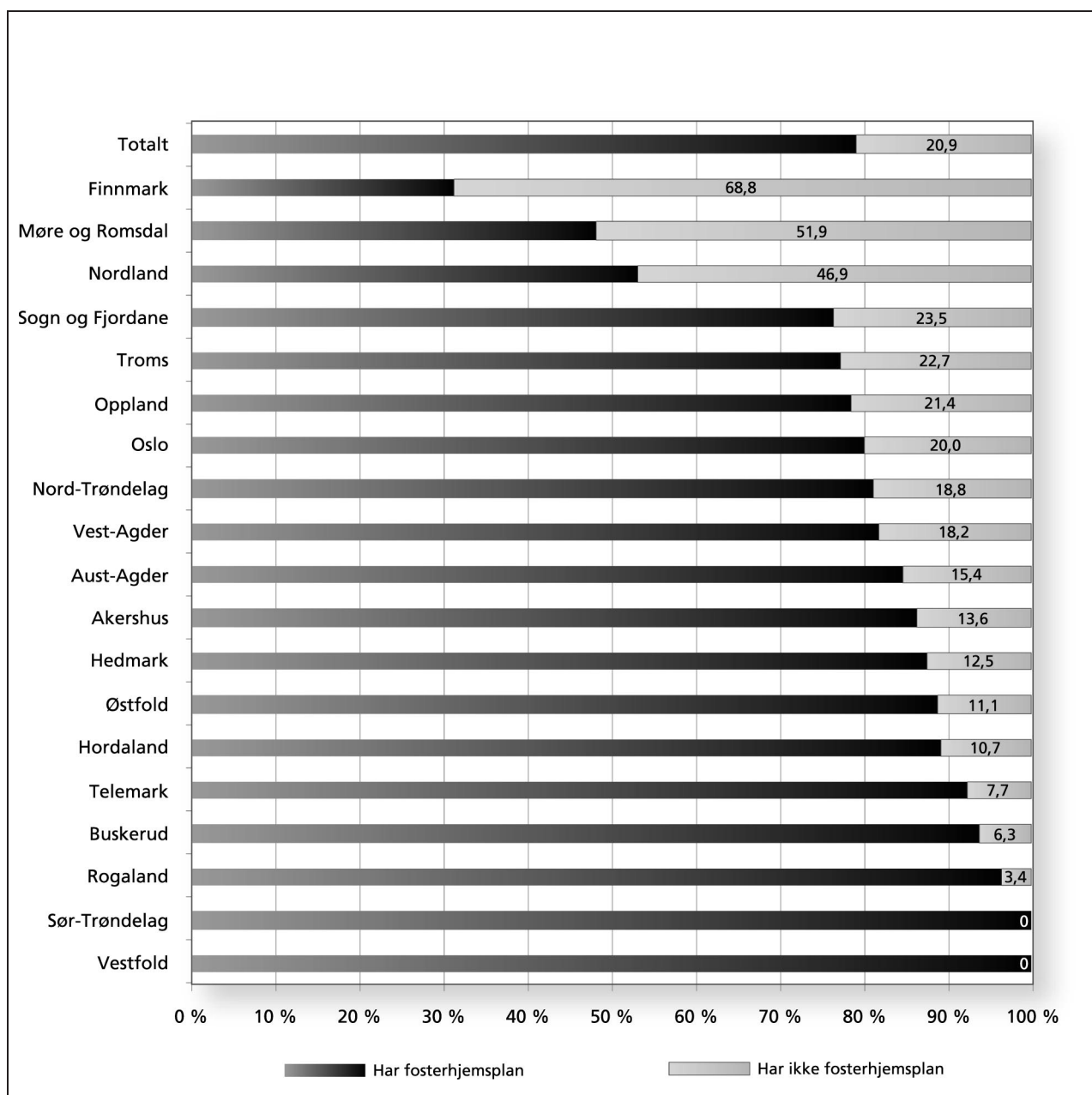
	Ja	Nei	Totalt
Rutiner for kontakthypighet med institusjonen (N=285) .....	36,1	63,9	100
Rutiner for kontakthypighet med fosterforeldre (N=361) .....	63,7	36,3	100

I spørreskjemaundersøkelsen ble barneverntjenestene spurt om de har rutiner og minstekrav for kontakten med plasseringsstedet. Vel 60 prosent av de kommunale barneverntjenestene oppgir at de ikke har minstekrav og rutiner for kontakt med institusjonen. Under intervjuene med besøkskommunene ble det imidlertid fortalt at institusjonene ofte har egne opplegg for kontakten mellom institusjonen, fylkeskommunen og den kommunale barneverntjenesten. Departementet kommenterer at mangel på rutiner ikke nødvendigvis betyr at det ikke er tilstrekkelig kontakt mellom barneverntjenesten og institusjonen, og at det ikke er krav i loven om at barneverntjenestene skal ha spesielle rutiner for denne kontakten. BFD mener at det vil være behov for individuelle vurderinger av behovet for kontakt fordi ingen plasseringer er like.

Omtrent 1/3 av de kommunale barneverntjenestene opplyser i spørreskjemaundersøkelsen at de heller ikke har noen form for rutiner eller minstekrav for kontakt med fosterforeldre. Det at langt flere oppgir å ha rutiner for kontakten med fosterforeldre enn med institusjonen, kan skyldes at kommunens fosterhjemplan betraktes som en rutinebeskrivelse. Noen av de kommunene som ble besøkt, uttrykte at kommunens fosterhjemplan inneholder elementer av rutiner for hvordan oppfølgingen av fosterhjem bør foregå.

Den landsomfattende spørreskjemaundersøkelsen viser at 79 prosent av kommunene har en fosterhjemplan, mens 21 prosent av kommunene mangler fosterhjemplan. Figur 6 viser at det er store fylkesvise variasjoner.

<sup>107</sup> Det at så mange barneverntjenester har unnlatt å besvare spørsmålet vedrørende institusjonsplasseringer, skyldes at disse kommunene ikke har barn plassert i institusjon.



Figur 6 Andel kommuner og bydeler hvor de har / ikke har utarbeidet fosterhjemsplan etter fylke. 2001

Mens alle kommunene i Vestfold og Sør-Trøndelag oppgir at de har en fosterhjemsplan, har ca. 30 prosent av kommunene i Finmark ikke dette.

Både informasjonen fra spørreskjemaundersøkelsen og kommunebesøkene tyder på at kommunene mener det bør være en høyere kontakthypighet ved institusjonsplasseringer. Kommunebesøkene i Nordland og Rogaland viste at det var vanlig å etab-

lere ansvarsgrupper for det enkelte barn. Ansvarsgruppene var et nokså vanlig virkemiddel for å følge opp og koordinere innsatsen til den kommunale barneverntjenesten og andre involverte aktører rundt barnet, spesielt ved institusjonsplasseringer<sup>108</sup>. Det ble opplyst at fosterforeldre, og i noen tilfeller barnet selv og eventuelt biologiske foreldre, også deltar i ansvarsgruppene.

<sup>108</sup> For elleve av 30 de undersøkte fosterhjemsplasseringer hadde det vært ansvarsgruppemøter i 2001. Tilsvarende tall for institusjonsplasseringer var 13 av 14.

Tabell 10 Kontakthypighet mellom barneverntjenesten og plasseringsstedet. Prosent

	Kontakt én gang i året eller sjeldnere	Kontakt to-tre ganger årlig	Kontakt minst fire ganger i året	Kontakt én gang i måneden eller oftere	Totalt
Fosterhjemmet (N=364) .....	0,3	10,7	45,3	43,6	100
Institusjonen (N=284) .....	0	2,1	21,5	76,4	100

Data fra spørreskjemaundersøkelsen viser at de kommunale barneverntjenestene har hyppigere kontakt med institusjonene enn med fosterhjemmene. Vel 76 prosent opplyser at de har kontakt med institusjonen månedlig eller oftere, mens nærmere 44 prosent har oppgitt tilsvarende kontakthypighet for fosterhjems plasseringene. Flere av de kommunene som ble besøkt, opplyste at institusjons plasseringene ofte får en mer systematisk og tettere oppfølging enn fosterhjems plasseringene. Forklaringen var ofte at institusjonene gjerne har bestemte opplegg eller krav til kontakten mellom de involverte aktører.

Flere av de kommunale barneverntjenestene som ble besøkt i Rogaland og Nordland, gav uttrykk for at fosterhjemmene ikke får den oppfølgingen de burde hatt, og at oppfølgingen av fosterhjemmene har lett for å bli prioritert etter de relativt stramme tidsfristene regelverket setter for gjennomgang av melding, gjennomføring av undersøkelse og iverksetting av tiltak. Fosterhjemsforeningene i de samme fylkene beskrev også de kommunale barneverntjenestenes oppfølging av fosterforeldre som mangelfull.

Norsk Fosterhjemsforening er også forespurt om hvordan den vurderer den kommunale barneverntjenestens oppfølging av fosterforeldre. Foreningen opplyser at støtteapparatet rundt fosterforeldre ikke fungerer godt nok. Etter deres erfaring finnes det mange tilfeller der fosterforeldre får mangelfull informasjon om barnets bakgrunn og om målsettingen med plasseringen (langvarig/kortvarig plassering). Mange fosterforeldre opplever at barneverntjenesten ikke følger opp og ivaretar fosterhjemmets behov for veiledning og avlastning, og at fosterforeldrene blir stående alene når problemer oppstår.

I møte med Støttesenter mot incest framkom det også informasjon om at fosterforeldre ikke får den hjelpen de mener de trenger. Senteret opplyste at det har en rekke saker der fosterforeldre tar kontakt fordi de opplever at de kommunale barneverntjenestene ikke vil ta fosterbarnets fortellinger om tidligere overgrep alvorlig, eller fordi de får liten veiledning i hvordan de skal håndtere barn som har vært utsatt for overgrep fra en person barnet eller ungdommen har et tillitsforhold til.

I saksmappegjennomgangen i Nordland og Rogaland viste det seg at 25 prosent av barna plassert i fosterhjem eller institusjon hadde hatt mer enn én plassering bare i løpet av 2001. Et betydelig større antall av barna hadde opplevd skifter før dette. Util-

siktede flyttinger er et problem innen fosterhjemsomsorgen<sup>109</sup>. I en kunnskapsstatus for fosterhjemsarbeidet fra 1998<sup>110</sup> vises det til at et ofte brukt kriterium for vellykkede plasseringer er at fosterforholdet varer den tid det er forutsatt å vare. Det finnes ingen nyere oversikter eller kartlegginger av omfanget på fosterhjem som «sprekker»<sup>111</sup>. En studie fra 1996 viser at halvparten eller over halvparten av fosterbarna hadde vært plassert andre steder<sup>112</sup>.

Selv om årsaksforholdene omkring utilsiktede flyttinger er komplekse, kan de trolig relateres blant annet til barnets problemomfang og fosterforeldrenes forhold til barnevernet<sup>113</sup>. En studie fra midten av 90-årene viser at forholdet til barnevernet er en av momentene norske fosterforeldrene oppgir som grunn for enten å fortsette eller si opp avtalen om fosterhjems plassering<sup>114</sup>. I samme studie sier 30 prosent av fosterforeldrene at barnevernet ikke ivaretar sine tilsynsoppgaver, mens 36 prosent mener at barnevernet ikke ivaretar sine støtteoppgaver.

I kunnskapsstatusen fra 1998<sup>115</sup> framgår det at det foreligger omfattende dokumentasjon både fra Norge og fra andre land på behovet for forbedringer når det gjelder barneverntjenestens forberedelse, opplæring og støtte til fosterforeldre og foreldre. På bakgrunn av dette ble programmet PRIDE innført med støtte fra departementet. Det finnes imidlertid få nyere kartlegginger og undersøkelser av barneverntjenestens oppfølging av fosterhjem i dagens Norge eller vurderinger av hvorvidt oppfølgingen og veiledningen er tilfredsstillende.

<sup>109</sup> NOU 2000:12.

<sup>110</sup> Havik, Toril og Elisabeth Backe-Hansen 1998. Kunnskapsstatus for fosterhjemsarbeidet. Barnevernets Utviklingssenter på Vestlandet. Rapport 1998 – nr.3.

<sup>111</sup> NOU 2000:12 Barnevernet i Norge. Forskere ved NOVA og Barnevernets Utviklingssenter på Vestlandet, samt Norsk Fosterhjemsforening bekrefter dette. Halvårsrapporteringene fra fylkeskommunene skal fra 2001 inneholde informasjon om utilsiktede flyttinger fra fylkeskommunale tiltak, men ikke utilsiktede flyttinger fra fosterhjem.

<sup>112</sup> Havik, Toril 1996. Slik fosterforeldrene ser det. Resultat fra en kartleggingsstudie. Barnevernets Utviklingssenter på Vestlandet. Rapport 1996 – nr.3.

<sup>113</sup> NOU 2000:12.

<sup>114</sup> Havik, Toril 1996. Slik fosterforeldrene ser det. Resultat fra en kartleggingsstudie. Barnevernets Utviklingssenter på Vestlandet. Rapport 1996 – nr. 3.

<sup>115</sup> Havik, Toril og Elisabeth Backe-Hansen 1998. Kunnskapsstatus for fosterhjemsarbeidet. Barnevernets Utviklingssenter på Vestlandet. Rapport 1998 – nr. 3.

*De kommunale barneverntjenestenes kontakt med biologiske foreldre*

Tabell 11 Rutiner og minstekrav til barneverntjenestens kontakthypighet med biologiske foreldre

	Ja	Nei	Totalt
Rutiner for kontakthypighet med biologiske foreldre ved institusjonsplasseringer (N=283) .....	26,1	73,5	100
Rutiner for kontakthypighet med biologiske foreldre ved fosterhjemsplasseringer (N=353) .....	25,2	74,8	100

Den kommunale barneverntjenesten skal følge opp biologiske foreldre og deres utvikling. Vel 70 prosent av barneverntjenestene opplyser i den landsdekkende spørreskjemaundersøkelsen at de mangler

rutiner og minstekrav for kontakten med biologiske foreldre ved fosterhjems- og institusjonsplasseringer.

Tabell 12 Kontakthypighet mellom barneverntjenesten og biologiske foreldre. Prosent

	Kontakt én gang i året eller sjeldnere	Kontakt to-tre ganger årlig	Kontakt minst fire ganger i året	Kontakt én gang i måneden eller oftere	Totalt
Biologiske foreldre til barn i fosterhjem (N=355) .....	8,7	29	45,9	18,3	100
Biologiske foreldre til barn i institusjon (N=282) .....	2,9	8,9	39,7	48,6	100

I spørreskjemaundersøkelsen oppgir barneverntjenestene at de vanligvis har hyppigere kontakt med biologiske foreldre ved institusjonsplasseringer enn ved fosterhjemsplasseringer. Ved institusjonsplasseringer oppgir nærmere 90 prosent at de vanligvis har kontakt med biologiske foreldre fire ganger eller mer årlig. Ved fosterhjemsplasseringer oppgir om lag 64 prosent at de vanligvis har kontakt med biologiske foreldre fire ganger eller mer.

I spørreskjemaundersøkelsen til fylkeskommunene framkommer det at de færreste av fylkeskommunene følger opp biologiske foreldre til barn plassert utenfor hjemmet. Fem av 19 fylkeskommuner oppgir at de følger opp biologiske foreldre etter plassering.

Både den landsdekkende undersøkelsen og kommunebesøkene tyder på at en del barneverntjenester ikke er helt fornøyd med egen oppfølging av biologiske foreldre. To av de ni besøkte kommunene i Rogaland og Nordland vurderte at deres oppfølging av biologiske foreldre ikke tilfredsstillende intensjonene i loven. I den landsdekkende kartleggingen sa de fleste kommunene seg enige i påstanden om at de har en tilfredsstillende oppfølging av biologiske foreldre. 13 prosent er imidlertid ikke fornøyd med egen innsats når det gjelder oppfølgingen av biologiske foreldre ved fosterhjemsplasseringer, mens om lag åtte prosent var misfornøyd med egen innsats for oppfølging av biologiske foreldre ved institusjons-

plasseringer. De som ikke er fornøyd med eget oppfølgingsarbeid, forklarte dette hovedsakelig med at andre oppgaver hadde høyere prioritet, samarbeidsproblemer med biologiske foreldre og høy turnover i barneverntjenesten.

I flere andre offentlige kilder er det også stilt spørsmål ved om biologiske foreldre får den oppfølging de trenger, og som loven forutsetter. I St.meld. nr. 40 (2001–2002) Om barne- og ungdomsvern framgår det at oppfølgingen av biologiske foreldre burde ha vært bedre etter en omsorgsovertakelse<sup>116</sup>. BFD vil foreslå en endring i barnevernloven for å presisere det ansvaret barnevernet har for å følge opp foreldrene. I NOU 2000:12 står det at biologiske foreldre ofte blir glemt når barnet er tatt under omsorg, og at kontakten med barnevernet i mange tilfeller bare skjer i forbindelse med samvær med barnet. En undersøkelse fra Senter for samfunnsforskning fra 1997 viste at saksbehandlerne vurderte at biologiske foreldre fikk god oppfølging og støtte i rundt halvparten av omsorgssakene<sup>117</sup>.

<sup>116</sup> St.meld. nr. 40 Om barne- og ungdomsvern (2001–2002), s. 124.

<sup>117</sup> Næss Sturla, Havik Toril, Offerdal Audun og Wærness Kari 1998. Landsomfattende undersøkelse om erfaringer med arnevernloven i kommunene. Dokumentasjonsrapport. Notat 148/april 1998.

*De kommunale barneverntjenestenes kontakt med barnet*

Barneverntjenesten skal jevnlig følge opp barnets utvikling for å se om det får en tilfredsstillende omsorg.

Tabell 13 Rutiner og minstekrav til barneverntjenestens kontakthypighet med barnet selv

	Ja	Nei	Totalt
Rutiner for kontakthypighet med barnet ved institusjonsplasseringer (N=284) .....	33,1	66,9	100
Rutiner for kontakthypighet med barnet ved fosterhjems plasseringer (N=362) .....	49,2	50,8	100

Rundt 50 prosent av barneverntjenestene oppgir i spørreskjemaundersøkelsen at de mangler rutiner og minstekrav for kontakten med barn i fosterhjem, og om lag 67 prosent at de mangler rutiner og minstekrav for kontakten med barn i institusjon. Kommunebesøkene gav et tilsvarende inntrykk. I fire av de

ni besøkskommunene i Rogaland og Nordland manglet det helt skriftlige rutiner for oppfølgingsarbeidet. Når det gjelder institusjonsplasseringer, har ofte institusjonene egne opplegg for kontakten mellom involverte aktører.

Tabell 14 Kontakthypighet mellom barneverntjenesten og barnet. Prosent

	Kontakt én gang i året eller sjeldnere	Kontakt to-tre ganger årlig	Kontakt minst fire ganger i året	Kontakt én gang i måneden eller oftere	Totalt
Barn i fosterhjem (N=359) .....	3,0	20,3	57,4	19,2	100
Barn i institusjon (N=284) .....	0	5,6	35,9	58,5	100

I spørreskjemaundersøkelsen oppgir de kommunale barneverntjenestene å ha hyppigere kontakt med barn i institusjon enn barn i fosterhjem<sup>118</sup>. Nærmere 60 prosent av barneverntjenestene, svarer at de vanligvis har kontakt med barn i fosterhjem minst fire ganger i året, mens 19 prosent opplyser at de møter barnet månedlig eller oftere. Når det gjelder institusjonsbarna, svarer nærmere 60 prosent at de vanligvis har månedlig eller oftere kontakt.

En sammenligning mellom kontakthypigheten barneverntjenesten har med plasseringsstedet og med barnet, viser at barneverntjenesten har hyppigere kontakt med plasseringsstedet enn med barnet. Noe over 40 prosent av de kommunale barneverntjenestene har kontakt én gang i måneden eller oftere med fosterhjemmet, mens bare 19 prosent av barneverntjenestene har tilsvarende kontakt med barnet i fosterhjemmet. Tilsvarende svarer nærmere 80 prosent av barneverntjenestene at de har kontakt én gang i måneden eller oftere med institusjonene,

mens nærmere 60 prosent har kontakt med barna plassert i institusjonene.

Flere av barneverntjenestene skrev i spørreskjema kartleggingen at det var vanskelig å generalisere rundt kontakt de har knyttet til plasseringssted, de biologiske foreldrene og barnet, da dette vil variere mye fra sak til sak. Kontakthypigheten varierer også etter hvorvidt plasseringen har skjedd nylig eller ikke, og hvorvidt plasseringen er komplisert eller konfliktfylt. Kontakthypigheten i spørreskjemaundersøkelsen vil derfor ikke være et uttrykk for den kontakten barneverntjenesten har knyttet til hvert enkelt barn.

For å få mer informasjon om barneverntjenestens kontakt med det enkelte barn ble det under kommunebesøkene i Rogaland og Nordland undersøkt hvor hyppig den kommunale barneverntjenesten besøkte eller møtte barna. I kartleggingen ble det skilt mellom dokumenterte og udokumenterte<sup>119</sup> besøk og møter.

<sup>118</sup> Barn plassert i institusjon vil, ifølge BFD, ofte være eldre enn barn plassert i fosterhjem, og derav vil det være lettere for barneverntjenesten å ha kontakt med barnet.

<sup>119</sup> Besøk som saksbehandler fortalte om, men som ikke var journalført eller på annen måte skriftlig dokumentert.



Tabell 15 Barneverntjenestens besøk hos barnet i 2001. Dokumenterte og udokumenterte besøk

Antall barn	Ingen besøk	Ett besøk		To besøk		Tre eller flere		Totalt
		Dok.	Udok.	Dok.	Udok.	Dok.	Udok.	
Institusjonsbarn .....	1	3	1	1	0	4	1	11
Fosterbarn .....	4	7	4	7	0	8	5	35
Totalt .....	5	10	5	8	0	12	6	46

Tabell 15 viser at i ca. 40 prosent av de undersøkte sakene hadde barna hatt tre eller flere besøk av den kommunale barneverntjenesten i 2001, mens halvparten av barna hadde hatt ett eller to besøk dette året. I noen av kommunene var det også eksempler på barn som ikke hadde hatt besøk i det hele tatt.

Tabell 15 ovenfor viser dessuten at kontakten mellom saksbehandler og barn relativt ofte ikke var dokumentert, verken i barnets mappe eller i saksbehandlersystemet (journalnotatet).

Barneverntjenestene som ble besøkt i Rogaland og Nordland, opplyste at besøkshyppigheten avhenger av hvor ny eller komplisert og/eller turbulent plasseringen er. To av barneverntjenestene gav også uttrykk for at den geografiske avstanden til plasseringsstedet har en viss betydning for hvor ofte de besøker barnet, og at barn plassert utenfor fylket ofte

får færre besøk enn de som var plassert i nærheten. Flere av kommunene opplyste at barn i institusjon får oftere besøk enn barn i fosterhjem. Institusjonsbarna får også en mer systematisk oppfølging enn barn i fosterhjem som følge av institusjonenes opplegg for og krav til besøk og ansvarsgruppemøter.

#### Andre forhold ved oppfølgingen av barnet

Barn plassert i fosterhjem eller institusjon må ofte forholde seg til representanter for en rekke offentlige instanser og mennesker. At barnet får informasjon om hvem som er deres saksbehandler, kan være med på å sikre barnets rett til informasjon og til å bli hørt, slik intensjonene i blant annet barneloven og barnvernloven er.

Tabell 16 Barnets kjennskap til saksbehandler

Spørsmål:	Ja	Nei	Vet ikke	Totalt
1) Har barneverntjenesten i din kommune utarbeidet rutiner for at barn plassert utenfor hjemmet i skolepliktig alder gjøres kjent med hvem som er deres saksbehandler? (N=374) .....	69,8	28,6	1,6	100
2) Informeres alltid barn i skolepliktig alder om hvem som til enhver tid er deres saksbehandler i barneverntjenesten i din kommune? (N=375) .....	87,2	10,1	2,7	100

I spørreskjemaundersøkelsen oppgir nesten 30 prosent av de kommunale barneverntjenestene at de ikke har rutiner for å påse at barn i skolepliktig alder skal bli kjent med hvem som er saksbehandler. I 90 prosent av tilfellene blir det likevel gitt informasjon om hvem som er barnets saksbehandler.

I samtalen med representanter fra Landsforeningen for Barnevernsbarn ble det gitt uttrykk for at det trengs større fokus på barns medbestemmelse, og at barnas muligheter for å bli hørt ikke er gode nok. Landsforeningen opplyste at barnet eller ungdommen, etter deres erfaring, ofte får lite informasjon om saksgangen og grunnlaget for plasseringen i fosterhjem og institusjon. Dette samsvarer med tidligere forskning på området, både nasjonalt og internasjonalt, der flere undersøkelser viste at barn som hovedregel er tilnærmet usynlige i egen barnevernsak, og at fosterbarn selv forteller at de har blitt lite infor-

mert og spurt<sup>120</sup>. Foreningen mener at barnevernbar-na ofte må forholde seg til et for stort antall personer, og at det er behov for bedre kontinuitet og mer stabilitet i oppfølgingen<sup>121</sup>.

Støttesenteret mot incest mente også at barneverntjenestens oppfølging av barnet ofte er mangelfull, spesielt for barn plassert i fosterhjem. Senteret har også hatt flere henvendelser fra ungdom som forteller om seksuelle overgrep ved barneverninstitusjoner, både fra ansatte og andre ungdommer. Mangelfull kontakt mellom saksbehandler og barnet gjør det etter deres syn vanskelig for barn og ungdom å fortelle om overgrep.

<sup>120</sup> Havik, Toril og Elisabeth Backe-Hansen 1998. Kunnskapsstatus for fosterhjemsarbeidet. Rapport nr. 3.

<sup>121</sup> Det er foreslått å senke aldersgrensen for barns rett til å bli hørt til 7 år, jf. forslaget til endring i barnvernloven § 6-3 i Ot.prp. nr. 45 (2002–2003) om innarbeiding av barnekonvensjonen i norsk lov.

#### 4.4 FYLKESKOMMUNENS OPPGAVER VED PLASSERING AV BARN I FOSTERHJEM OG INSTITUSJON

Fylkeskommunen har ansvar for å bistå kommunene ved plasseringer utenfor hjemmet, etablere og drive barneverninstitusjoner<sup>122</sup>, samt rekruttere fosterhjem og gi fosterhjemmene opplæring og generell veiledning. Det fylkeskommunale barnevernet ivaretar også oppgaver utover de pålagte, som PMT, MST og andre lokalbaserte tiltak. Undersøkelsen av fylkeskommunen omfatter samarbeidet mellom fylkeskommune og kommune ved plassering, fylkeskommunens institusjonsdrift, samt fylkeskommunens bistand i oppfølgingen av plasseringene.

##### 4.4.1 Fylkeskommunens bistand og veiledning ved plassering

Fylkeskommunen plikter å bistå kommunen med plassering av barn i fosterhjem eller barneverninstitusjon, etter anmodning fra den kommunale barneverntjenesten.

I rundskrivet «Om barn og unge med atferdsvansker» fra BFD framgår det at fylkeskommunene bør opprette en høyt kvalifisert konsultasjonstjeneste som skal bistå den kommunale barneverntjenesten i utredningsarbeidet, motta tiltaksplaner til vurdering og bistå institusjoner og fagtiltak med fagutvikling.

Spørreskjemaundersøkelsen rettet mot fylkeskommunene viser at alle fylkeskommuner, med unntak av to, har opprettet en konsultasjonstjeneste. Kompetansen i konsultasjonstjenesten varierer mellom fylkene. Ni fylkeskommuner oppgir at konsultasjonstjenesten ikke har spesialpedagogkompetanse, mens tre fylkeskommuner er uten barnevernpedagoger. De fleste fylkeskommunene mener at tjenesten fungerer bra. Fem fylkeskommuner oppgir imidlertid at konsultasjonstjenesten ikke bistår den kommunale barneverntjenesten med å vurdere barnets behov ved førstegangs plassering utenfor hjemmet.

Fylkeskommunen har ansvar for, etter anmodning fra kommunen, å bistå med utforming av tiltaksplan ved plassering etter atferdsparagrafene, jf. bvl § 4-24 og § 4-26. I de to fylkene som ble besøkt, Rogaland og Nordland, deltar det fylkeskommunale barnevernet vanligvis ikke i utformingen av tiltaksplanen. Det ene fylket opplyste at en sjelden opplevde at kommunene ba om bistand til dette, selv ved plasseringer etter atferdsparagrafene. Når barneverntjenesten evaluerte tiltaksplan, var imidlertid alltid det fylkeskommunale barnevernet i dette fylket til stede.

Fylkeskommunen plikter etter loven å skaffe til veie nødvendige tiltak, men det er den enkelte kommune som skal avgjøre hvorvidt et barn har behov for tiltak. Departementet har ved flere anledninger inntatt det standpunkt at fylkeskommunen ikke automatisk kan gjøres økonomisk ansvarlig for vedtak en kommune har fattet, med mindre fylkeskommunen på forhånd har akseptert valg av tiltak. Departementet har derfor forutsatt at kommune og fylkeskommune skal diskutere aktuelle institusjonsplasseringer før en sak behandles i fylkesnemnda, eller før kommunen fatter vedtak når den har vedtaksmyndighet<sup>123</sup>.

Ifølge NOU 2000:12 Barnevernet i Norge brukes det mye tid på å avklare både økonomi og ansvar i forbindelse med plassering av barn utenfor hjemmet. Noen av de forhold som trekkes fram, er diskusjoner om omfanget av fylkeskommunens bistand og veiledning overfor kommunene, fylkeskommunens deltakelse i valg av tiltak, avklaring av hvem som har ansvaret for ulike oppgaver etter at plassering er funnet sted, og ansvar for fosterbarn med funksjonshemninger. Befring-utvalget uttaler:

*«Her synes praksis å være svært ulik mellom ulike fylkeskommuner og kommuner, og det brukes relativt mye ressurser på å avklare fylkeskommunens «drøftingsrett» fra sak til sak. Fylkeskommune og kommune bruker også ressurser på å avklare hvor langt fylkeskommunens «bistandsplikt» overfor kommunene strekker seg når det gjelder valg av tiltak.» (NOU 2000:12, side 53)*

Befring-utvalget skriver videre at det ikke kjenner til at det er gjort vurderinger av om ansvarsfordelingen mellom kommunene og fylkeskommunene fungerer etter intensjonene, det vil si hvorvidt barnets behov bestemmer valg av tiltak, og om tiltaket iverksettes på lavest effektive omsorgsnivå slik at ressursbruken blir mest mulig effektiv. Befring-utvalget mener at det er behov for å se om det er mulig å gjøre gjeldende regelverk enklere, slik at graden av uklarhet og uenighet kan reduseres mellom samarbeidende instanser. Et nylig avgitt doktorgrad om samarbeidet mellom hjelpeinstansene for barn i vansker viser at mange foreldre opplever at barnevernet, den pedagogisk-psykiatriske tjenesten (PPT) og barne- og ungdomspsykiatrien ikke er godt samordnet<sup>124</sup>. Den vedtatte omorganiseringen av barnevernet har på sin side blant annet som formål å få til bedre samarbeid mellom den kommunale barneverntjenesten og andre linjetjenesten.

<sup>122</sup> Selv om fylkeskommunen har ansvaret for etablering og drift av barneverninstitusjoner og for å rekruttere fosterhjem, kan kommunen sørge for dette selv.

<sup>123</sup> Ofstad og Skar 1999. Barnevernloven med kommentarer, sidene 306–307.

<sup>124</sup> Aftenposten, mandag 6. januar 2003.

Tabell 17 Kommunenes søknader om fylkeskommunale tiltak etter bvl kap. 5 og innvilgelsesprosent. 2000<sup>125</sup>

	Innvilgede søknader	Antall tiltak i prosent
Møre og Romsdal.....	90	68,9
Østfold .....	206	69,4
Vestfold .....	227	70,0
Nord-Trøndelag .....	61	70,5
Troms .....	122	72,1
Hordaland .....	406	73,6
Sogn og Fjordane .....	78	74,4
Nordland .....	166	74,7
Buskerud .....	154	76,0
Hedmark .....	122	77,0
Aust-Agder .....	160	77,5
Oslo .....	470	78,3
Sør-Trøndelag .....	221	80,1
Rogaland .....	334	81,4
Telemark .....	151	81,5
Vest-Agder .....	163	82,8
Oppland .....	107	83,2
Finnmark .....	20	85,0
Akershus .....	363	86,8
<b>Totalt .....</b>	<b>3 621</b>	<b>77,5</b>

Kilde: Kommunenes rapportering til Barne- og familiedepartementet

Kommunenes halvårsrapportering for 2001 inneholder informasjon om hvor stor andel av søknadene fra de kommunale barneverntjenestene om fylkeskommunale tiltak som blir innvilget<sup>126</sup>. Ifølge BFDs statistikk for 2001 innvilget fylkeskommunene 2 807 av i alt 3 621 søknader. For landet samlet gir dette en innvilgelsesprosent på litt over 77 prosent. Det er imidlertid relativt store geografiske forskjeller, jf. tabell 17. Hva som regnes som en søknad, vil ifølge BFD variere. Noen ganger søker kommunen om et bestemt tiltak som de eventuelt får innvilget, andre ganger søker den om bistand uten å ha en ferdig bestilling. I sistnevnte tilfeller kan kommunen og fylkeskommunen gjennom dialog bli enige om hva som er det beste tiltaket for barnet. Ifølge BFD viser tallene at i 23 prosent av tilfellene er det diskusjon eller uenighet om valg av tiltak, uten at det nødvendigvis er slik at de barna dette gjelder, får et dårligere tilbud enn de som får sine søknader innvilget direkte.

Samtlige av de ni kommunene som ble besøkt i Rogaland og Nordland, oppgav at det fylkeskommunale barnevernet har bistått og gitt veiledning i forbindelse med plassering eller flytting av et barn. Alle

kommunene i Rogaland og Nordland gav i tillegg uttrykk for at det tidvis er uenighet om hvor barnet skal plasseres, blant annet har det vært uenighet om plasseringsparagraf og vedtaksmyndighet. Mange av kommunene relaterer uenigheten til generell mangel på plasseringsalternativer i fylket. I begge fylkene var det flere kommuner som gav uttrykk for at fylkeskommunen i noen saker forsøkte å «overprøve» den kommunale barneverntjenestens vurderinger. En kommune gav følgende beskrivelse:

«Det er vi i kommunen som godkjenner plasseringene. Det er spørsmål om vi klarer å bruke vår autoritet. De nye saksbehandlerne kan bli utsatt for ganske mye press fra fylkeskommunen. Hvis vi ikke godkjenner, blir det ikke noen plassering. Det valget vi har, er om barnet skal fortsette å bo i beredskaps hjem<sup>127</sup> eller ta det tilbudet vi får fra fylkeskommunen.»

I den landsdekkende spørreskjemaundersøkelsen blant fylkeskommunene framkom det også informasjon om at det tidvis er uenighet mellom enkelte fylkeskommuner og kommunene om hvordan oppgavene best kan løses.

Uenighet om plassering oppgis av ti fylkeskommuner som hyppigste enkeltårsak til problemer med samarbeidet. Elleve fylkeskommuner oppgir også at kommunene ikke kontakter dem tidlig nok i forbindelse med plassering. Fylkeskommunene oppgir ulike årsaker til sine vurderinger, men flere mener at plasseringer utenfor hjemmet kunne vært unngått med mer effektive tiltak i hjemmet. Andre forklaringer som oppgis, er blant annet at kommunene forsøker for lenge med ineffektive tiltak, og at flere kommuner har for liten og ustabil bemanning i sin barneverntjeneste.

Når staten overtar fylkeskommunens ansvar, vil det ifølge BFD bli lagt stor vekt på regionale kompetanseenheter eller fagteam som skal bistå det kommunale barnevernet med å finne best mulig tiltak<sup>128</sup>.

#### 4.4.2 Opprettelse av institusjonstilbud

Fylkeskommunen skal bistå kommunene med å skaffe et plasseringstilbud som samsvarer med vedtaket i fylkesnemnda eller kommunen. Barnevernloven krever at fylkeskommunen skal utarbeide en plan som viser hvordan det nåværende og det framtidige institusjonsbehovet skal dekkes. Planen skal også vise hvorvidt behovet skal dekkes gjennom egne institusjoner, eller om fylkeskommunen vil benytte privateide institusjoner som innpasses i plan.

<sup>127</sup> Beredskaps hjem er et hjem hvor barnet plasseres midlertidig i påvente av endelig fosterhjems plassering. Dette er hjem som tar imot barn for kortere perioder etter vedtak i akutt situasjon etter barnevernloven § 4-6.

<sup>128</sup> Av Ot.prp. nr. 9 (2002–2003) går det fram at dette arbeidet skal styrkes. Stortinget har sluttet seg til dette.

<sup>125</sup> Halvårsrapporteringene fra kommuner og fylkeskommuner bør betraktes som trendtall og ikke som eksakte måletall.

<sup>126</sup> Gjelder ikke ordinære fosterhjem.

Flere fylkeskommuner opplyser at de i tillegg til statistikk baserer seg på tidligere erfaring og etterspørsel for å estimere framtidige behov. Noen fylkeskommuner oppgir at det er vanskelig å vurdere framtidige behov for plasser. Fem fylkeskommuner oppgir imidlertid at de ikke har en fylkeskommunal plan som viser hvordan de skal dekke aktuelt og framtidig behov for institusjonsplasser. Årsaken disse fem oppgir, er at den planen de har, ikke er oppdatert, og deres plan gir dermed ikke et reelt uttrykk for aktuelt og framtidig behov for institusjonsplasser. For Finnmark og Sogn og Fjordane er ikke den fylkeskommunale planen oppdatert siden henholdsvis 1995 og 1997.

Fylkeskommunens plan skal sendes Barne- og familiedepartementet til uttalelse. Planene skal ikke godkjennes av departementet. Departementet ønsker ikke å detaljstyre det fylkeskommunale institusjonstilbudet og har, som nevnt tidligere, derfor ikke gitt tilbakemeldinger på den enkelte fylkeskommunes institusjonsplan.

I spørreskjemaundersøkelsen ble fylkeskommunene bedt om å ta stilling til påstander vedrørende institusjonstilbudets kapasitet og plasseringstilbudenes egnethet.

Tabell 18 Fylkeskommunenes vurderinger vedrørende kapasitet og kvalitet ved institusjonsplasseringer

Påstander:	Ja	Nei	Ikke oppgitt
Tilfredsstillende antall plasser for atferdsplasseringer .....	3	16	0
Tilfredsstillende antall plasser for omsorgsplasseringer .....	14	5	0
Tilfredsstillende antall plasser for akutt-plasseringer .....	12	7	0
Det finnes alltid egnet plasseringssted (kvalitet) .....	3	16	0
Institusjonstilbudet mangler tilfredsstillende kompetanse i forhold til behovet .....	13	5	1
Fylkeskommunen har økonomi til å påse at barn alltid plasseres mest egnet .....	11	8	0
Fylkeskommunen har kapasitet til å påse at barn alltid plasseres mest egnet .....	10	9	0

Tabell 18 ovenfor viser at de fleste fylkeskommunene oppgir at det er størst problem med å finne et tilfredsstillende antall plasser for atferdsplasseringer, og at det ikke finnes tilstrekkelig egnede plasseringssteder. Mange fylkeskommuner mener også at institusjonene mangler tilstrekkelig kompetanse.

Fylkesrevisjonen i Rogaland, Sogn og Fjordane og Hordaland har gjennomført revisjon i forhold til fylkesbarnevernet i sine fylker i perioden september 2002–mars 2003. I denne undersøkelsen finner fylkesrevisjonen at Rogaland fylkeskommune ikke har

et tilfredsstillende antall plasser for plasseringer knyttet til atferd, omsorg eller akuttproblem. Som en konsekvens av dette opplyser fylkeskommunen at den må kjøpe private institusjonsplasser. I Hordaland fylkeskommune er det særlig mangel på langtids-plasser i fylkeskommunal regi, men også på akutt- og utredningsplasser.

Alle fylkeskommunene opplyser dessuten at det er plassert barn i barneverntiltak/institusjon som burde vært plassert i andre og mer formålstjenlige tiltak for barnet, jf. tabell 19.

Tabell 19 Forklaringer på hvorfor barn ikke alltid plasseres i det mest formålstjenlige tiltaket

Hvis barnet er plassert i fosterhjem eller i institusjon og burde vært plassert i annet tiltak som ville vært et mer formålstjenlig tiltak for barnet, hva skyldes det?	Ja	%	Nei	%
Nedleggelse av spesialskoletilbudet .....	7	37	12	63
Overføring av ansvaret for tidligere HVPU til kommunene .....	7	37	12	63
Dårlig kapasitet i barne- og ungdomspsykiatrien .....	15	79	4	21
Mangel på tiltak for barn som har problemer med krigstraumer .....	6	32	13	68
Mangel på tiltak for barn som har problemer med alvorlig kriminalitet ....	9	47	10	53
Mangel på tiltak for barn som har problemer med vold .....	10	53	9	47

Tabell 19 viser at den vanligste årsaken til at barn ikke plasseres i det mest formålstjenlige tiltaket, oppgis å være dårlig kapasitet i barne- og ung-

domspsykiatrien, men det er også problemer med egnede tiltak i forhold til barn med problemer knyttet til alvorlig kriminalitet og vold.

Hovedgrunnen til plasseringer utenfor fylket er mangel på plasser i eget fylke, særlig når det gjelder vold, rus og alvorlig kriminalitet. Årsaker som oppgis av de ulike fylkeskommunene, er:

- Fylkeskommunen har ikke tilstrekkelig med egnede plasseringer for ungdom med rusproblemer i fylket.
- Fylkeskommunen mangler kompetanse og forutsetninger for å ivareta barn med utagerende atferd, og noen institusjoner har et tilbud og en særlig kompetanse som ikke finnes i eget fylke.
- Barnet skal komme seg vekk fra eget nærmiljø på grunn av kriminalitet eller begynnende rusproblemer.
- Barn har nettverk utenfor eget fylke.
- Plassering i annet fylke kan være geografisk nærmere enn plassering på annet sted i eget fylke.
- Barn og ungdom plasseres utenfor eget fylke på grunn av kapasitetsproblemer.

En del fylkeskommuner oppgav at det i noen tilfeller er ønskelig med avstand til nærmiljøet for barn og ungdom, men at dette er unntaksvis. På spørsmål om hvilke konsekvenser plassering utenfor fylket får for barn og ungdom, oppgav mange fylkeskommuner at dette gir negative konsekvenser fordi barn og ungdom fjernes fra familie og nærmiljø, samt at det svekker det fylkeskommunale barnevernets muligheter til å jobbe med foreldre, nettverk, skole og sosialtjeneste. Noen fylkeskommuner mente at plasseringer utenfor eget fylke svekker oppfølgingen av plasseringen. De ni kommunene som ble besøkt i Rogaland og Nordland, opplyste dessuten at mangel på plasser i fylket eller i nærområdene medfører store ekstrakostnader for kommunen når plasseringen skal følges opp.

Institusjonstilbudet varierer også i de to fylkene som ble besøkt. I Nordland ble det opplyst at institusjonstilbudet i fylket dekker behovet. I Rogaland ble det opplyst at institusjonstilbudet er preget av kapasitetsproblemer og en sterk vekst i etterspørselen etter institusjonsplasser. I begge fylkene ble det kjøpt institusjonsplasser for rusproblematikk utenfor fylket. Både Rogaland og Nordland satser på utbygging av tilbudet innenfor MST og PMT. Per i dag gis det ikke tilbud til alle kommuner på grunn av lang reiseavstand.

Både fra kommunalt og fylkeskommunalt hold i Nordland ble det opplyst at kapasitetsproblemene innenfor barne- og ungdomspsykiatrien fører til at det plasseres barn og ungdom i barneverninstitusjon, som etter deres vurdering ikke burde ha vært plassert der.

Ifølge Fylkesmannen i Rogaland er det en generell mangel på institusjons- og fosterhjemsplasser. Kommunebesøkene og opplysninger fra Fylkesmannen viste tilfeller der barn blir værende i akutt- eller utredningsinstitusjon eller i beredskapshjem i lang

tid, fra 0,5–1,5 år, før det blir funnet passende plass. I så lange tidsperioder knyttes det bånd til institusjonen eller beredskapshjemmet, som deretter brytes. Fylkesmannen mener videre at det særlig mangler tiltak for barn som skal plasseres etter atferdsparagrafene. Disse barna blir ofte plassert på private institusjoner med mindre kvalifisert personale enn ved de fylkeskommunale institusjonene. Behandlingen som gis ved slike tiltak, er av varierende kvalitet, ifølge Fylkesmannen i Rogaland.

Ifølge Barne- og familiedepartementet viser halvårsrapporteringene fra landets kommuner at de fleste barna får plass<sup>129</sup>, og at det finnes få tilfeller der fylkeskommunene har brutt tidsfristen for å finne et egnet plasseringssted til barnet eller ungdommen. Etter departementets vurdering tyder dette på at det neppe er mangel på institusjonsplasser generelt. Departementet opplyser imidlertid at det kan være mangel på egnede plasseringssteder for barn og unge med atferdsvansker.

I tilknytning til det fylkeskommunale institusjonstilbudet vil staten etter 1. januar 2004 overta styring og kontroll med utviklingen av både offentlige og private institusjoner. Gjennom en forvaltningsorganisering med fem statlige regioner legges det opp til å kvalitetssikre og koordinere alle barneverninstitusjoner i landet.

Hvert år etterbevilges det flere millioner kroner i fylkeskommunene til institusjonstilbudet. Dette kan etter BFDs syn tyde på at fylkeskommunene i liten grad ligger i forkant for å møte etterspørselen etter fylkeskommunale tiltak. Problemet med etterbevilgningene i fylkeskommunene er ifølge departementet i stor grad et styringsproblem. Ved overgang til statlig regional drift vil det ifølge departementet derfor bli etablert effektive styringsverktøy for å sikre kontroll med kostnadsutviklingen i barnevernet.

#### 4.4.3 Fylkeskommunens rolle i oppfølgingen av plasseringer

Det fylkeskommunale barnevernet har en mer aktiv rolle i oppfølgingen av institusjonsplasseringer enn av fosterhjemsplasseringer. Fylkeskommunene opplyser at de nesten alltid besøker barn og ungdom på de institusjoner som benyttes. Variasjonen i antall besøk avhenger av type plassering, planen for oppholdet og tidsperspektivet for plasseringen. Det er fylkesvise variasjoner når det gjelder hvor ofte barna får besøk, fra ca. ett besøk til tre–fire besøk i året. Besøk skjer ofte i forbindelse med ansvarsgruppe- og evalueringsmøter.

I spørreskjemaundersøkelsen ble fylkeskommunene bedt om å opplyse om hvilke oppgaver som inngår i oppfølgingen av den enkelte institusjonsplassering.

<sup>129</sup> Data fra Barne- og familiedepartementet viser at kommunene rapporterte at de hadde sendt 3 621 søknader om plasseringstilbud til fylkeskommunen 2001, og at av disse var ca. 78 prosent innvilget.

Tabell 20 Fylkeskommunens oppfølgingstiltak av den enkelte plassering

	Ja	Nei	Ubesvart
Vurdering av hjelpebehov for det enkelte barn .....	18	1	0
Forsikre seg om at kommunen følger opp .....	18	0	1
Oppfølging av tiltaksplan for det enkelte barn .....	17	2	0
Oppfølging av handlingsplan for det enkelte barn .....	14	5	0
Avtale mellom kommune, fylkeskommune og institusjon .....	19	0	0
Vurdering av plasseringsstedets egnethet for det enkelte barn .....	18	0	1
Oppfølging av barnets biologiske foreldre etter plassering .....	5	14	0
Deltakelse i ansvargruppemøter .....	16	2	1
Andre forhold .....	10	9	0

Alle fylkeskommunene oppgir i spørreskjemaundersøkelsen at oppfølgingen av institusjonsplasseringer skjer ved at de følger avtalen mellom kommune, fylkeskommune og institusjon. De fleste svarer også at det i oppfølgingen inngår å vurdere hjelpebehovet for det enkelte barn og å forsikre seg om at kommunen følger opp, og at det foretas en vurdering av hvor egnet plasseringsstedet er for det enkelte barn. Oppfølging av biologiske foreldre etter plassering skjer i bare fem fylkeskommuner.

Av «andre forhold» som inngår i fylkeskommunenes oppfølging av den enkelte plassering, gis det følgende supplerende informasjon:

- individuelle kontrakter, kvalitetssystemer ved egne institusjoner, systemevaluering av private tiltak og oppfølging av Fylkesmannens tilsynsrapporter
- evalueringsmøter hvert halvår ifølge tiltaksplan – handlingsplan
- representant fra fylkesbarnevernet stiller på ansvargruppemøter etter anmodning fra kommunen eller institusjonen

Fylkeskommunen har ansvaret for å rekruttere og lære opp fosterforeldre. Nesten samtlige fylkeskommuner opplyser i spørreskjemaundersøkelsen at de anvender opplæringsprogrammet «PRIDE», som aktuelle fosterforeldre gjennomgår før de er klare til å ta imot fosterbarn. Egne helgekurs, opplæringskurs for fosterforeldre gis innen 6 måneder etter plassering. Fosterforeldrene tilbys også kurs eller veiledningsgrupper senere.

Seks av nitten fylkeskommuner oppgir i spørreskjemaundersøkelsen at de ikke er tilfreds med den opplæring og veiledning som tilbys fosterforeldre. Årsakene som oppgis er blant annet:

- Fylkeskommunen har ikke økonomi til å drive veiledning i tilfredsstillende omfang.
- Fylkeskommunen har ikke kapasitet til flere veiledningsgrupper, all kapasitet går til rekruttering og plassering.
- Fylkeskommunen mangler tilstrekkelige ressurser til tilfredsstillende oppfølgingskurs.

Fylkeskommunen har etter loven også et ansvar for å gi fosterforeldre generell veiledning etter plassering av barnet. Begge besøksfylkene, Rogaland og Nordland, gav uttrykk for at den individuelle veiledningen av fosterforeldrene hovedsakelig er et kommunalt ansvar. Noen av de kommunene som ble besøkt i disse fylkene, opplyste at fylkeskommunen hadde deltatt ved første fosterhjemsbesøk, men at den i liten grad deltok i oppfølgingen utover dette.

Det fylkeskommunale barnevernet i Rogaland tilbyr gruppeveiledning til nye fosterforeldre det første året. Veiledningen er ikke rettet mot den enkelte plassering, men mer mot rollen som fosterforeldre på generelt grunnlag. Fylkeskommunen samarbeider nært med fosterhjemsforeningen for å fange opp hvilke temaer som er mest relevante. I Nordland kan det tilbys både individuell og gruppebasert veiledning ved behov. Fosterhjemsforeningene i begge fylkene beskriver fylkeskommunens bistand som verdifull.

#### 4.5 KONTROLL OG TILSYN MED BARN Plassert utenfor hjemmet

Både kommunene, fylkeskommunene og fylkesmennene har viktige kontroll- og/eller tilsynsfunksjoner innenfor barnevernet. Fylkeskommunen har et ansvar for å kontrollere at de institusjoner som tas i bruk, har tilfredsstillende kvalitet. Den kommunale barneverntjenesten har ansvaret for tilsynet med barn plassert i fosterhjem. Fylkesmannen har ansvaret for tilsyn med barn plassert i institusjoner og tilsyn med den kommunale og fylkeskommunale barneverntjenesten. Tilsynet med barn plassert utenfor hjemmet skal påse at barnet får den omsorgen og får ivaretatt de rettighetene som et barn under barnevernets omsorg skal ha.

##### 4.5.1 Fylkeskommunenes kontroll med kvaliteten ved barneverninstitusjonene

For å gi større frihet i valg av tilbud ble det ikke innført godkjenningskrav for barneverninstitusjoner i den nåværende barnevernloven. Barnevernloven krever imidlertid at institusjonene skal drives forsvarlig.

Fylkeskommunen er ansvarlig for at de institusjoner som benyttes, tilfredsstillers lovens krav, og at tiltaket drives i overensstemmelse med anerkjente behandlingsprinsipper<sup>130</sup>. Private institusjoner som er innpasset i fylkeskommunens plan, skal underlegges de samme faglige krav og kontrollordninger som fylkeskommunens egne institusjoner<sup>131</sup>. Uavhengig av om institusjonen er innpasset i fylkeskommunens plan, skal imidlertid fylkeskommunen sørge for at det faglige innholdet tilfredsstillers lovens krav<sup>132</sup>.

For å sikre forsvarlig standard på institusjonen kan departementet gi veiledende retningslinjer for barneverninstitusjoner når det gjelder bygninger og utstyr, bemanning og de ansattes utdanning. Slike retningslinjer er ikke gitt. I Besl. O. nr. 64 (2002–2003) ble det gjort vedtak om at departementet i bvl § 5-10 gis hjemmel for å gi forskrifter om hvilke krav som skal stilles til institusjonene, herunder faglige krav og krav til bygninger, utstyr og bemanning. Det har derfor vært opp til den enkelte fylkeskommune å sette en norm for institusjonens faglige innhold og fysiske utforming<sup>133</sup>.

Mange fylkeskommuner oppgir at de ikke har utarbeidet kriterier for hva som er et godt nok tilbud for en atferdsplassering. Noen fylkeskommuner opplyser at de i den fylkeskommunale planen har gjort noen vurderinger av hva tiltakene rettet mot atferdsplasseringer skal inneholde, mens andre opplyser at slike kriterier er beskrevet i fylkeskommunens plan. En fylkeskommune oppgir at den har utarbeidet kriterier for hva som er en «god nok» plass for atferdsplasseringer. En annen fylkeskommune oppgir at den bruker Barne- og familiedepartementets «Veileder i kvalitetssikring for §§ 4-24 og 4-26 plasseringer» fra 1997 som grunnlag for å avgjøre hva som er et egnet plasseringssted for atferdsplasseringer.

De fleste fylkeskommuner oppgir at de påser at barnas rettigheter ivaretas ved at de mottar tilsynsrapporter fra Fylkesmannen. Noen fylkeskommuner oppgir at de også ivaretar barnas rettigheter gjennom samtaler med og observasjon av institusjonen i forbindelse med ansvarsgruppe-, evaluerings- og/eller samarbeidsmøter der også barn, foreldre og den kommunale barneverntjenesten er til stede. Noen fylkeskommuner ivaretar barns rettigheter ved at de møter barn og ungdommer på institusjonene.

Fylkeskommunene har i et samarbeidsprosjekt med økonomisk støtte fra Barne- og familiedepartementet gjennomført en registrering og kartlegging av det private institusjonstilbudet som ikke inngår i fylkeskommunale planer. Et resultat av dette arbei-

det er innføring av krav om samarbeidskontrakt mellom fylkeskommunene og de private institusjonene og at institusjonene skal ha et grunnlagsdokument som beskriver institusjonens faglige innhold, bemanning, kompetanse m.m. Fra departementets side er det framhevet at uten en slik samarbeidsavtale skal private institusjoner ikke benyttes, jf. Barne- og familieministerens uttalelser i Stortingets spørretime senest 10.05.2000.

Fylkeskommunene ble spurt om hvordan de sikrer at institusjonene etterlever bestemmelsene i grunnlagsdokumentet. Mange av fylkeskommunene oppgir at de private institusjonene blir systemevaluert årlig, og at dette skjer i samarbeid med andre fylkeskommuner som benytter institusjonene. Fylkeskommunen vurderer da om opplysningene i grunnlagsdokumentet stemmer med institusjonenes praksis. Informasjonsgrunnlaget er blant annet vurderinger fra brukerkommunene og Fylkesmannens institusjonstilsynsrapporter.

En del fylkeskommuner opplyser at de har hatt direkte kontakt med samtlige private institusjoner, og at de foretar en jevnlig evaluering av forholdene opp mot grunnlagsdokumentet. Noen av disse bruker ofte de samme institusjonene om igjen. Andre fylkeskommuner oppgir at de drar på befaring til institusjonene for å kontrollere at det som står i grunnlagsdokumentet stemmer.

I besøksfylkene Rogaland og Nordland blir det opplyst at de følger opp bemerkninger fra Fylkesmannens tilsynsrapporter med institusjonene. I det ene fylket har fylkeskommunen påbegynt arbeidet med en kvalitetsrevisjon av institusjonene gjennom systemrevisjon. Det er så langt bare gjennomført revisjon av to langtidsinstitusjoner, noe som forklares med at prosessen er tidkrevende. I forkant av systemrevisjonen gjennomgås blant annet handlingsplaner og halvårsrapporter. I tillegg leses Fylkesmannens tilsynsrapporter for de tre siste årene. På selve besøket intervjues personell, barna og noen ganger den kommunale barneverntjenesten som har barn plassert der.

Det har i 1990-årene vært en sterk vekst i det private institusjonstilbudet, og i flere år har det vært påpekt at ikke alle barneverninstitusjoner drives forsvarlig<sup>134</sup>. Barne- og familiedepartementet har i møter med fylkeskommunene gjentatte ganger tatt opp fylkeskommunens ansvar for at institusjonene har tilfredsstillende kvalitet før de tas i bruk. Lovendringen i bvl § 5-8 i 1999 var også et ledd i arbeidet med å presisere fylkeskommunens ansvar<sup>135</sup>. Departementet framhever også i møte med Riksrevisjonen at Fylkesmannens institusjonstilsyn er en ordning hvor hovedintensjonen er å sikre at barnas rettssikkerhet ivaretas.

<sup>130</sup> Rundskriv Q 12/98, side 4.

<sup>131</sup> Lovendringen i 1999 gav fylkeskommunen samme ansvar som kommunen for å følge med på at institusjoner som ikke står i fylkeskommunens plan, drives forsvarlig. (Innst. O. nr. 49 (1998–1999)).

<sup>132</sup> Rundskriv Q 12/98, side 4.

<sup>133</sup> Ofstad og Skar 1999, side 214.

<sup>134</sup> Ot.prp. nr. 61 (1997–1998), NOU 2000:12 og Ot.prp. nr. 9 (2002–2003).

<sup>135</sup> Brev av 14.05.1999 fra barne- og familieminister Valgerd Svarstad Haugland til kontroll- og konstitusjonskomiteen.

Barne- og familiedepartementet har fram til de siste par årene argumentert mot innføring av en godkjenningsordning med tilhørende retningslinjer for barneverninstitusjoner. Bakgrunnen har blant annet vært at en godkjenningsordning innebærer en forhåndsgodkjenning og økt risiko for at institusjonenes kvalitet ikke vurderes løpende<sup>136</sup>. BFD har også vært bekymret for at strenge retningslinjer lett kunne ødelegge kreativiteten til å utvikle nye løsninger og tiltak. Det er etter departementets vurdering ikke ønskelig å få «strømlinjeformede» og likeartede institusjoner. Retningslinjer kan dessuten lett utvikle seg til minimumsnormer eller standarder.

I Ot.prp. nr. 9 (2002–2003) kommer det fram at fylkeskommunenes kontroll med de private institusjonenes standard har vært for dårlig. I proposisjonen er det foreslått en godkjenningsordning, som Stortinget har sluttet seg til. Forslag til godkjenningsordning for private barneverninstitusjoner er nå under utarbeiding. Det vil samtidig bli utarbeidet kvalitetskrav for både private og offentlige institusjoner. Forslaget vil bli sendt på høring i løpet av våren 2003, og iverksettelse vil skje samtidig med at staten overtar ansvaret for barneverninstitusjonene fra 1. januar 2004.

#### 4.5.2 Godkjenning av og tilsyn med fosterhjem

Kommunen hvor fosterhjemmet ligger, er tilsynsansvarlig og skal også godkjenne fosterhjemmet. Fosterhjems plasseringer skal ikke gjøres før fosterhjemmet er godkjent. I de to fylkene som ble besøkt (Rogaland og Nordland), opplyste de fleste kommunale barneverntjenestene at fylkeskommunen foretar en form for generell godkjenning eller forhåndsgodkjenning av fosterhjemmene, men at barneverntjenesten står for den endelige formelle godkjenningen.

I sju av de ni kommunene som ble besøkt, var fosterhjem likevel blitt tatt i bruk før de var godkjent.

#### *Har alle barn tilsynsfører?*

Barnevernloven pålegger den kommunale barneverntjenesten å oppnevne tilsynsførere for barn som er plassert i fosterhjem i kommunen. Dette gjelder barn som er omsorgsplassert eller plassert etter hjelpetiltak i fosterhjem, og barn som er plassert i beredskapshjem<sup>137</sup>.

Rundt 80 prosent av kommunene opplyser i den landsdekkende spørreskjemaundersøkelsen at de ikke har satt noen minimumsgrense for hvor lenge et barn kan være uten tilsynsfører. Av de kommunene som ble besøkt, hadde de fleste heller ingen skriftlige rutiner for arbeidet rundt tilsyn med fosterhjem.

*Tabell 21 Hvor lang tid det vanligvis tar før fosterbarnet har fått oppnevnt tilsynsfører*

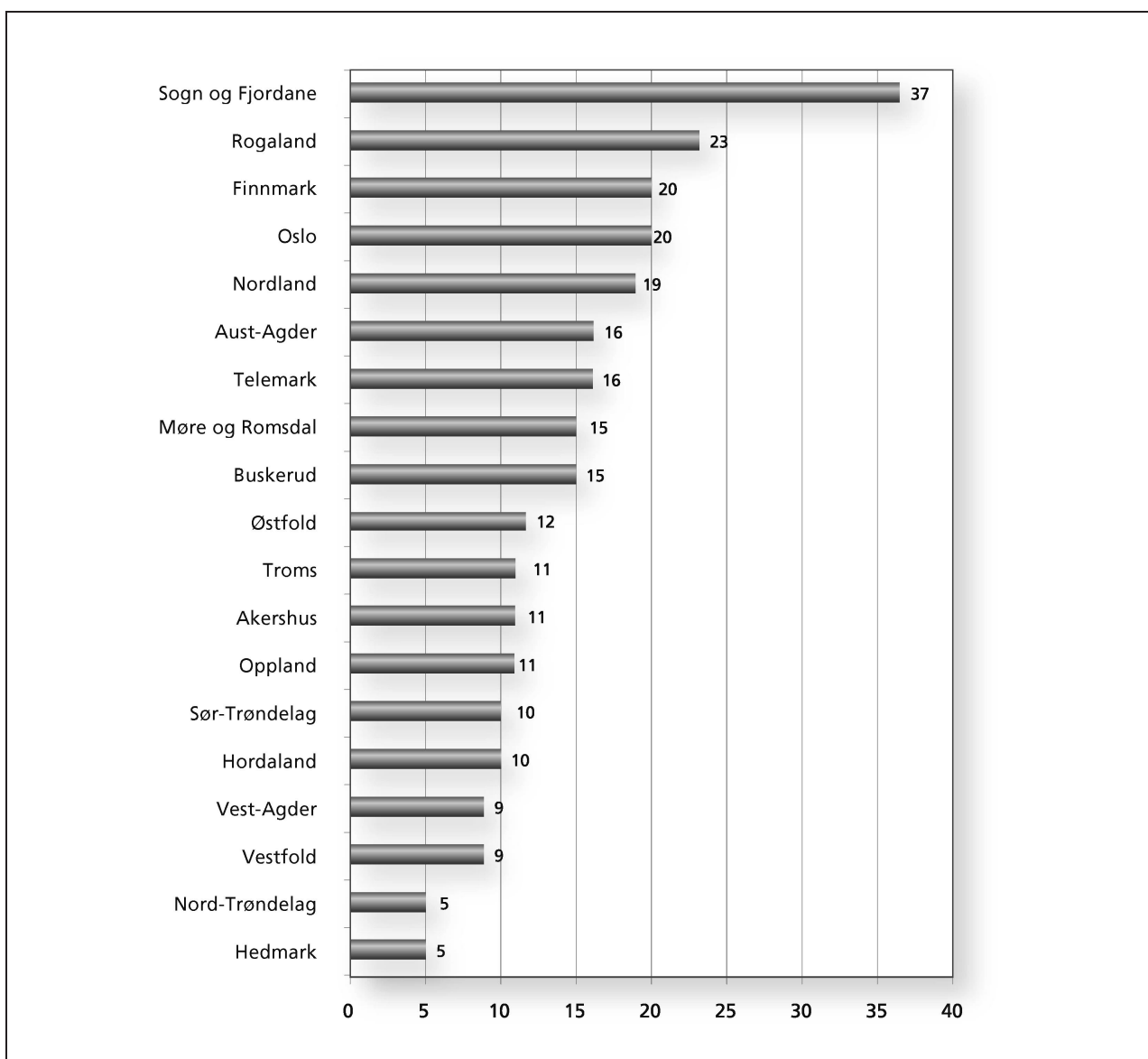
Tid	Antall kommuner	Prosent
0–2 uker .....	31	8,6
2–4 uker .....	89	24,8
1–3 måneder .....	192	53,5
3–6 måneder .....	35	9,7
6–12 måneder .....	9	2,5
Mer enn et år .....	2	0,6
N= .....	358	100

Tabell 21 viser at barnet vanligvis har fått oppnevnt tilsynsfører i løpet av en til tre måneder etter plassering. Om lag tolv prosent av kommunene oppgir imidlertid at det vanligvis tar tre måneder eller mer.

<sup>136</sup> Jamfør barne- og familieministerens svar til spørsmål nr. 25 i Stortingets spørretime 10.05.2000.

<sup>137</sup> Beredskapshjem er å anse som fosterhjem i henhold til bvl § 4-22. Dette innebærer at kommunen skal føre tilsyn med hjemmet, jf. § 4-22 siste ledd, jf. brev av 26.06.95 fra BFD til Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Barneverntjenesten har tilsynsansvar også for barn plassert etter § 4-4 femte ledd, jf. retningslinjer om hjelpetiltak, jf. Q-0982.





Figur 7 Barn uten tilsynsfører fordelt på fylke. Per 31.12.01. Prosent

Kilde: BFD

Tallene fra BFD viser at om lag 13 prosent av fosterbarna var uten tilsynsfører per 31.12.01. De fylkesvise variasjonene er store. I Sogn og Fjordane mangler nesten 40 prosent av barna tilsynsfører, mens i Hedemark og Nord-Trøndelag er tilsvarende tall fem prosent.

Det foreligger ikke krav om tilsynsfører for ungdom over 18 år i fosterhjem<sup>138</sup>, selv om de selvfølgelig kan ha det. Ifølge tall fra BFD var det 564 ungdommer som var over 18 år og i fosterhjem per 31.12.01. Videre var det ifølge BFD registrert 767

barn uten tilsynsførere samme år. BFD gjør en antakelse om at 564 av disse 767 som mangler tilsynsfører, tilhører gruppen ungdommer over 18 år i fosterhjem. Det er imidlertid ikke mulig å skille mellom ungdom under og over 18 år i tallene over plasseringer i ordinære fosterhjem verken i Riksrevisjonens eller BFDs tall. Det er heller ikke mulig å skille ut tall over dem som er kortvarig plassert i beredskapshjem<sup>139</sup>. Det er derfor ikke mulig å vite hvorvidt det i tallet over barn uten tilsynsfører inngår ungdommer over 18 år.

<sup>138</sup> Det var 1 015 personer over 18 år plassert i fosterhjem eller barneverninstitusjon per 31.12.01. 564 av dem var ifølge BFD i fosterhjem.

<sup>139</sup> Vedtak om plassering i beredskapshjem er av akutt karakter. Plasseringer som varer eller forventes å vare mer enn to uker, bør ifølge departementet følge vanlige rutiner for fosterhjem etter lov om barneverntjenester, jf. brev av 26.06.95 fra BFD til Fylkesmannen i Oslo og Akershus.

I spørreskjemaundersøkelsen oppgir vel 40 prosent av landets kommuner (170 kommuner) at de ikke hadde oppnevnt tilsynsførere for alle barn som de hadde tilsynsansvar for per 01.10.01. Disse har opplyst om at det per 01.10.01 var 467 fosterbarn som manglet tilsynsfører. Kommunene har i samme spørreskjema oppgitt 5 060 barn i fosterhjem på samme tidspunkt. Dette betyr at vel ni prosent av barna var uten tilsynsfører per 01.10.01.

Både Riksrevisjonens og BFDs tall for antall fosterbarn uten tilsynsfører innbefatter også fosterbarn over 18 år og såkalte frivillige plasseringer etter barnevernloven § 4-4 femte ledd. Tallene innbefatter også kortvarige plasseringer i beredskapshjem.

Tabell 23 Antall barn (under 18 år) etter antall tilsynsbesøk i 2001<sup>140</sup>

	Ingen tilsyns- besøk	Ett tilsyns- besøk	To tilsyns- besøk	Tre tilsyns- besøk	Fire eller flere tilsyns- besøk	Fosterbarn i utvalget
Antall barn i Rogaland .....	6	7	4	2	4	23
Antall barn i Nordland .....	7	4	3	1	2	17
Totalt .....	13	11	7	3	6	40

Funnene fra besøkskommunene gir et noe annet inntrykk enn det den landsdekkende undersøkelsen gav. Tabell 23 viser at 13 av 40 undersøkte fosterhjems plasseringer ikke hadde hatt tilsynsbesøk i løpet av 2001. Seks av 40 fosterbarn hadde i 2001 det antallet tilsynsbesøk som kreves.

Under saksmappegjennomgangen ble det gitt informasjon om udokumenterte besøk i noen tilfeller. Det var også en del eksempler på tilsynsførerrapporter med mangelfull angivelse av antall tilsynsbesøk og dato for når besøkene hadde vært. Enkelte tilsynsførere oppsummerte sine tilsyn i en rapport på slutten av året.

De kommunale barneverntjenestene ble i spørreskjemaundersøkelsen spurt om årsaken(e) til at ikke alle fosterbarn har tilsynsfører. De fleste kommunene opplyste at det var vanskelig å rekruttere tilsyns-

#### Antall tilsynsbesøk

Ifølge barnevernloven med tilhørende forskrifter skal det føres tilsyn med barn plassert i fosterhjem minst fire ganger hvert år. Det skal utarbeides rapport om tilsynet etter hvert besøk. Et stort flertall av barneverntjenestene (ca. 92 prosent) oppgir i spørreskjemaundersøkelsen at tilsynsfører besøker barnet minst fire ganger i året. Under saksmappegjennomgangen i de ni kommunene i Nordland og Rogaland ble også antall tilsynsbesøk kartlagt. Data fra saksmappegjennomgangen omfatter kun fosterbarn under 18 år og kun barn som har vært plassert i fosterhjemmet i hele 2001.

førere. Samme forklaring ble også gitt i de kommunene som ble besøkt. Noen av besøkskommunene opplyste dessuten at tilsynsførerne ikke hadde tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre tilsynsoppgavene på en kvalitativ god måte. En besøkskommune hadde søkt å løse rekrutteringsproblemer ved å ansette to tilsynsførere på fulltid. Disse skulle føre tilsyn med alle fosterhjem i kommunen. Barneverntjenesten framhevet at dette vil medføre større stabilitet i tilsynet, og at det vil bli lettere å få til et system for opplæring, veiledning og oppfølging.

BFD opplyser at fylkesmannsembetene har gjennomført opplæring av tilsynsførere i de fleste fylker. Enkelte fylkesmenn har tatt initiativ overfor kommunene for å finne alternative måter å rekruttere flere tilsynsførere på.

Tabell 24 Oppfølging av tilsynsførere. Prosent

Gir barneverntjenesten i din kommune:	Ja	Nei	Totalt
1) Veiledning av tilsynsfører? (N=351) .....	86,0	14,0	100
2) Opplæring og kursing av tilsynsfører? (N=318) .....	62,6	37,4	100
3) Systematiske tilbakemeldinger til tilsynsfører? (N=286) .....	29,0	71,0	100

I spørreskjemaundersøkelsen ble kommunene bedt om å svare på hvordan de følger opp tilsynsførerne. De fleste av kommunene opplyser om at de veileder og kurser tilsynsfører. Sju av ti kommuner svarer imidlertid at de ikke gir tilsynsførerne systematiske tilbakemeldinger.

Kommunene har i spørreskjemaundersøkelsen også blitt bedt om å vurdere sitt samarbeid og i sin oppfølging av tilsynsførerne ut fra noen påstander. De fleste kommunene opplyste her at de er nokså fornøyd med samarbeidet med og oppfølgingen av tilsynsførerne. Om lag 13 prosent av barneverntjenestene er imidlertid ikke enige i at de har en god oppfølging av tilsynsførere. De fleste forklaringene som gis til dette, er at «andre oppgaver har høyere

<sup>140</sup> Utvalget gjelder både fosterhjems plasseringer etter bvl § 4-4 femte ledd og omsorgsplasseringer etter bvl § 4-12. En plassering etter bvl § 4-6 er også med.

prioritet», og at det er «vanskelig å rekruttere tilsynsfører».

Landsforeningen for Barnevernsbarn opplyser i møte med Riksrevisjonen at tilsynsførerordningen, slik den fungerer i dag, ikke er hensiktsmessig. Fire tilsynsbesøk er etter deres vurdering ikke tilstrekkelig for å vurdere situasjonen i fosterhjemmet og for barnet. Mange tilsynsførere har dessuten ikke god nok kompetanse til å utføre jobben de skal utføre. Også Støttesenter mot incest gir uttrykk for at tilsynsførerordningen ikke fungerer tilfredsstillende, både fordi mange barn ikke har tilsynsfører, og fordi mange tilsynsførere ikke har tilstrekkelig kompetanse.

#### 4.5.3 Tilsyn med barn plassert i institusjon

##### *Antall institusjonstilsyn*

Etter barnevernloven § 2-3, tredje ledd, bokstav c, skal Fylkesmannen føre tilsyn med institusjonene innenfor barnevernet.

Ved samtlige fylkesmannsembeter er det embetets egne ansatte som foretar institusjonstilsynet. Ett

fylkesmannsembete bruker i tillegg et tilsynsutvalg. Med unntak av fire fylkesmannsembeter utarbeides det en årlig plan for institusjonstilsynet.

Institusjoner som kun tar imot barn plassert som omsorgsovertakelse (bvl § 4-12) og hjelpetiltak (bvl § 4-4), skal ha tilsyn fire ganger i året, mens institusjoner som tar imot barn etter atferdsparagrafene (bvl § 4-24 og § 4-26), skal ha tilsyn åtte ganger i året.

Alle fylkesmannsembetene opplyser at det var gjennomført tilsyn i samtlige barneverninstitusjoner i fylket for 2000, men at det ikke er gjennomført det antall tilsynsbesøk som forskriften tilsier. Fire av 19 fylkesmannsembeter oppgir at de ikke har gjennomført de åtte tilsynene som kreves ved institusjoner med atferdsplasseringer.

Dekningsprosenten uttrykker hvor stor andel institusjonstilsyn fylkesmannsembetene gjennomfører i forhold til lovens krav på antall tilsyn. Dette tallet viser dermed embetenes måloppnåelse på institusjonstilsyn. Det er kun syv embeter som hadde målsetting om å oppnå en dekningsprosent på 100 prosent gjennom hele perioden 1998–2000<sup>141</sup>.

Tabell 25 Dekningsprosent for institusjonstilsyn etter fylkesmannsembete

	1998	1999	2000	2001
Hordaland .....	60	49	49	55
Oslo og Akershus .....	49	55	75	55
Rogaland .....	80	62	92	58
Hedmark .....	55	64	65	70
Vestfold .....	48	64	80	83
Østfold .....	75	70	70	70
Aust-Agder .....	60	73	90	96
Møre og Romsdal .....	70	75	90	85
Finnmark .....	60	78	75	75
Troms .....	72	78	76	83
Sogn og Fjordane .....	100	83	82	83
Oppland .....	80	90	68	75
Nordland .....	85	95	88	90
Sør-Trøndelag .....	67	95	96	74
Nord-Trøndelag .....	75	96	110	97
Telemark .....	80	100	60	50
Vest-Agder .....	100	100	94	92
Buskerud .....	102	104	104	109
Landsgjennomsnitt .....	73	79	81	78

Som vist i tabell 25 er det kun tre fylkesmannsembeter som oppnådde full dekningsprosent på institusjonstilsynet i 1998 og 1999. I 2000 oppnådde to embeter og i 2001 bare ett embete full dekningsprosent. Buskerud fylkesmannsembete har i hele perioden hatt full dekningsprosent. Fylkesmannen i Oslo og Akershus og i Hordaland har tilsvarende hatt dekningsprosent i gjennomsnitt på rundt halvparten av

det lovpålagte i perioden 1998 til 2001. For landet under ett har gjennomsnittlig dekningsprosent vært i underkant av 80 prosent.

To fylkesmannsembeter melder i årsrapporten for institusjonstilsyn at tilsynet hovedsakelig var anmeldt i 2000.

<sup>141</sup> Tabell 4 i tabellvedlegg.

Fylkesmannsembetene oppgir to hovedårsaker for hvorfor de ikke gjennomfører det pålagte antallet med institusjonstilsyn. For det første har antall institusjoner økt uten at det har skjedd en tilpasning av antall stillinger. For det andre er årsaken av budsjettmessig art. Videre oppgir flere av embetene at institusjonene ligger svært spredt geografisk, at det har vært vakanser, og at arbeidsmengden varierer.

I de to fylkene som ble besøkt, hadde ikke embetene full dekningsprosent. Fylkesmannen i Rogaland har for 2002 en målsetting om å oppnå en dekningsgrad på 60 prosent.

#### Hva tilsynet påser

I forskrift om tilsyn i barneverninstitusjoner for omsorg og behandling<sup>142</sup> står det blant annet at Fylkesmannen skal påse at det foreligger målsetting og opplegg for det enkelte barn, og at planen for barnet jevnlig vurderes. Fylkesmannen skal blant annet påse at institusjonene drives etter gjeldende krav, og at institusjonen ivaretar forutsetningene for oppholdet som er lagt til grunn, i vedtak for plassering. Fylkesmannen skal også se til at barnets rettigheter og behov ivaretas, og at tvang ikke brukes i strid med gjeldende regelverk.

Tabell 26 Hva påser fylkesmennene ved institusjonstilsynet

Antall fylkesmenn som påser følgende ved tilsyn:	Aldri	Sjelden	Av og til	Ofte	Alltid
Institusjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og retningslinjer .....				16	2
Har lokaler, utstyr, aktivitetmateriell og lignende som er i samsvar med institusjonens formål .....			2	10	6
Institusjonen drives med forsvarlig bemanning .....				8	10
Institusjonen har forsvarlig medisinsk tilsyn .....		1	7	7	3
Institusjonen har innhentet politiattest for dem som arbeider i institusjonen .....	1	1	4	5	7
Institusjonen følger regler om forvaltning av beboernes økonomiske midler .....	1	1	5	9	2
Institusjonen ivaretar forutsetninger for oppholdet som er lagt til grunn i vedtak .....			1	8	9
Eventuell bruk av tvangsmidler skjer ikke i strid med gjeldende regler .....					18
Institusjonen fører tvangsprotokoller i samsvar med regelverket .....					18

Majoriteten av embetene mener at de følger tilsynsforskriften ofte eller alltid på en del punkter, men ikke alle. Det er færre embeter som ofte eller alltid har tilsyn av om institusjoner har medisinsk tilsyn, innhenter politiattester og følger regler om forvaltning av beboernes økonomiske midler. Det er to fylkesmannsembeter som sjelden eller aldri påser at institusjonen har innhentet politiattest for de ansatte, mens to embeter sjelden eller aldri påser at institusjonene følger regler om forvaltning av beboernes økonomiske midler. Ett embete påser sjelden at institusjonene har forsvarlig medisinsk tilsyn.

Hos Fylkesmannen i Rogaland varierer det fra gang til gang hva embetet fokuserer på i tilsynsforskriften. Det varierer også hvorvidt embete sjekker om det foreligger tiltaksplaner og handlingsplaner for barna. Fylkesmannen i Nordland påser alltid om barna har tiltaksplan. Fylkesmannen i Rogaland utarbeider et skjema for å fange opp momenter embete ikke har fått tatt opp ved forrige tilsyn, slik at dette blir gjennomgått ved neste tilsyn. Fylkesmannen i Nordland bruker sjekklistene for å følge opp spesielle forhold som har kommet opp ved forrige institu-

sjonstilsyn. I tillegg gjennomgås endringer av beboergruppen, tidligere tilsynsrapporter, tvangsprotokoller, vedtak, journaler, tiltaksplaner, oppholdsplaner, samtykkeerklæringer m.m.

De fleste fylkesmannsembeter påser vanligvis hvorvidt barna ivaretas ved institusjonen slik de etter forskriften skal<sup>143</sup>. Et embete oppgir imidlertid at det aldri påser at det enkelte barn får hensiktsmessig opplæring.

Mange av fylkesmannsembetene oppgir at de alltid informerer barna om at de kan ta kontakt med Fylkesmannen ved institusjonsbesøk. Videre oppgir de fleste fylkesmannsembetene at de ofte eller alltid snakker med det enkelte barn for å få barnets syn på oppholdet ved institusjonsbesøk. Nesten samtlige av fylkesmannsembetene oppgir også at de alltid dokumenterer kontakten med barna<sup>144</sup>.

<sup>142</sup> Forskrift om tilsyn i barneverninstitusjoner for omsorg og behandling av 9. februar 1993.

<sup>143</sup> Tabell 5 i tabellvedlegget.

<sup>144</sup> Tabell 6 i tabellvedlegget.

Fylkesmannsembetet i Rogaland oppgir i dybdeundersøkelsen at det vanligvis ikke vurderer om den kommunale barneverntjeneste innsats overfor plasserte barn er tilfredsstillende ivaretatt. Fylkesmannen i Nordland gjør dette.

Ved Rogaland fylkesmannsembete informerer institusjonenes personale barn og unge om Fylkesmannens besøk og tilrettelegger for at Fylkesmannens representanter kan snakke med barna. I Nordland settes det opp oppslag på institusjonen om når Fylkesmannen kommer og er tilgjengelig for kontakt. Begge embetene opplyser at de setter av tid til samtaler med barna.

Ved Rogaland fylkesmannsembete varierer det hva en samtaler med barna om. Fylkesmannens representanter ønsker vanligvis å snakke alene med dem, men noen ganger vil barnet ha en voksen fra institusjonen med. Noen ganger organiseres gruppesamtaler. Ved uanmeldte besøk kan det i noen tilfeller kun være en fra personalet til stede ved tilsynet. Fylkesmannen prøver å besøke institusjonen rundt klokken 14–15 slik at i hvert fall noen av ungdommene har kommet hjem.

Etter Landsforeningen for Barnevernsbarns vurdering kommer representantene fra Fylkesmannen til institusjonen på dagtid. Det vil si ofte når barna ikke er til stede. Støttesenter mot incest mener at Fylkesmannens institusjonstilsyn skjer for sjelden. Tiden som settes av til barna under et tilsyn, er dessuten for kort til at de får nok tillit til å fortelle om eventuelle overgrep.

Alle fylkesmannsembetene oppgir at de utarbeider rapporter etter gjennomførte institusjonstilsyn. Bare to embeter sender ofte eller alltid tilsynsrapporten til de kommunene som har barn ved institusjonen. Samtlige fylkesmannsembeter, bortsett fra ett, utformer tilsynsrapportene etter samme mal ved hver rapportering. Det varierer embetene imellom hvordan malen ser ut, og det varierer hvor omfattende tilsynsrapportene er.

Samtlige fylkesmannsembeter utarbeider årsrapporter fra gjennomføringen av institusjonstilsynet. Alle embetene har en oversikt over antall utførte tilsynsbesøk i årsrapporten, mens ikke alle har oppgitt antall avholdte møter slik forskrift tilsier. De fleste fylkesmannsembetenes rapporter har oversikt over hvilke saker som er tatt opp i løpet av året, og gir også en generell vurdering av forholdene innen tilsynsområdet.

#### *Reaksjons- og sanksjonsformer*

Både Fylkesmannen i Rogaland og Fylkesmannen i Nordland gir begrunnet melding til institusjon og fylkeskommune om de mangler som avdekkes etter institusjonstilsynet. De kritikkverdige forholdene påpekes i tilsynsrapporter, og tas opp i samarbeidsmøter mellom fylkeskommunen og Fylkesmannen. Fylkesmannen i Rogaland prøver i første omgang å

få en dialog med institusjonen og få den til å gjøre endringene selv, før eventuelle merknader og pålegg gis.

Hvis en institusjon i Rogaland under et tilsyn gir uttrykk for at det ikke fungerer i forhold til ett eller flere av barna ved institusjonen, kan Fylkesmannen ta dette opp med fylkeskommunen. Fylkesmannen kan ikke pålegge flytting av barn, men de kan påpeke at barnet har et uforsvarlig opphold, og at fylkeskommunen enten kan gjøre noe med forholdene ved institusjonen eller flytte barnet.

Embetet i Nordland opplyste at eventuelle mangler rundt plasseringen alltid vil bli tatt opp med kommunene. Fylkesmannen ber kommunen ordne opp, enten ved å avvikle plasseringen eller ruste opp den faglige oppfølgingen rundt plasseringen.

Både i Nordland og i Rogaland har embetene gitt inntaksstopp ved enkelte institusjoner, mens ingen av dem har gitt pålegg om å nedlegge driften. Ifølge Fylkesmannen i Rogaland skal terskelen være ganske høy for nedleggelse. Det skal først være gitt pålegg med påfølgende tilsyn for å se at institusjonen har rettet seg etter pålegget. Hvis det fortsatt ikke skjer en forbedring ved institusjonen, må nedleggelse vurderes.

Fylkesmannen i Rogaland gav uttrykk for at noen institusjoner ikke alltid følger opp de innspill og merknader som gis i forbindelse med tilsynet. I slike tilfeller er det vanskelig å sikre at barn får forsvarlig behandling. Dette gjelder særlig institusjoner med få fagutdannede.

#### **4.5.4 Tilsyn med kommunenes barneverntjenester**

##### *Gjennomføring av tilsyn med kommunenes barneverntjeneste*

Ifølge barnevernloven skal Fylkesmannen påse både at kommuner og fylkeskommuner utfører de oppgavene loven pålegger dem, og at oppgavene utføres på en måte som ligger innenfor rammene av loven.

Samtlige fylkesmannsembeter oppgir at de har gjennomført forvaltningstilsyn i løpet av de tre siste årene, men at det varierer hvor stor andel enkeltkommuner dette gjelder. I 2000 var det embeter som ikke hadde gjennomført forvaltningstilsyn med noen av fylkets kommuner, mens andre embeter hadde gjennomført forvaltningstilsyn med halvparten av sine kommuner. Gjennomsnittlig har fylkesmannsembetene gjennomført fem til seks forvaltningstilsyn i perioden 1998 til 2000. Tilsvarende var det for hvert av årene i denne perioden noen fylkesmannsembeter<sup>145</sup> som ikke gjennomførte forvaltningstilsyn med noen kommuner. Rogaland fylkesmannsembete opplyser at manglende ressurser er årsaken til at det har vært forvaltningstilsyn med kun to enkeltkommuner i perioden 1998 til 2000. Fylkesmannen i Rogaland for-

<sup>145</sup> Tre til fem i perioden 1998–2000.

klarte at de tallene som er oppgitt i forhold til enkeltkommuner, er omtrentlige tall. De opplyser at det er vanskelig å oppgi antall enkeltkommuner hvor forvaltningstilsyn er gjennomført, fordi forvaltningstilsynet ikke er en klart definert oppgave og ikke blir systematisk dokumentert<sup>146</sup>.

Syv av atten fylkesmannsembeter oppgir at de ikke utarbeider planer for det forvaltningstilsynet som skal utøves. Fylkesmannsembetet i Rogaland har ikke skriftlige planer for tilsynsvirksomheten utover virksomhetsplan. Fylkesmannen i Nordland setter opp oversikt over tidspunkter for framtidige forvaltningstilsyn.

Tolv av fylkesmannsembetene oppgir at de utarbeider tilsynsrapporter etter gjennomført forvaltningstilsyn, og at rapportene sendes til kommunen det gjelder. Ingen av fylkesmannsembetene utarbeider noen samlet og selvstendig årsrapport for forvaltningstilsynet med barneverntjenesten, men ved syv av embetene inngår dette enten i årsrapporten for institusjonstilsynet (2) eller i embetets årsmelding (5). Elleve fylkesmenn har ingen samlet rapportering av forvaltningstilsynet.

Fylkesmannen i Rogaland oppgir at årsaken til at det ikke utarbeider forvaltningstilsynsrapporter, er at en ikke har et systematisk forvaltningstilsyn. Etter deres vurdering er regelverket uklart når det gjelder hva Fylkesmannen skal se etter ved forvaltningstilsyn. Det finnes heller ingen føringer om at det skal rapporteres fra slike tilsyn. Fylkesmannen i Nordland definerer referater som utarbeides etter møter med kommuner som tilsynsrapporter.

Riksrevisjonen har innhentet forvaltningstilsynsrapporter fra embetene som oppgav at de utarbeidet slike. To fylkesmannsembeter har utarbeidet spesifiserte og omfattende rapporter etter forvaltningstilsyn med enkeltkommuner. De andre embetene har relativt kortfattede referat (noen sider) eller oppsummeringer på bakgrunn av besøk eller møter med barneverntjenesten. Bakgrunnen for forvaltningstilsynene viser seg ofte å være fristoverskridelser i kommunene. Vurderinger av barneverntjenestens rutiner, organisering, kompetansetiltak og saksbehandlingsprosedyrer kan inngå i tilsynsrapportene. I gjennomgangen av forvaltningstilsynsrapporter fra fylkesmannsembetene er det funnet noen eksempler på at kommunens oppfølging og tilsyn med barn plassert utenfor hjemmet blir gjennomgått. Rapportene gir imidlertid ikke inntrykk av at det fra Fylkesmannens side ofte blir foretatt systematisk gjennomgang av tiltaksplaner, omsorgsplaner, tilsynsførrapporter eller dokumentasjon på barneverntjenestens besøk på plasseringssted. Det ser heller ikke ut til at kommunens oppfølging og tilsyn med barn plassert uten-

for hjemmet vanligvis gjennomgås ved forvaltningstilsyn fra fylkesmannsembetet.

Fylkesmannsembetene er blitt forespurt om hvilke forhold som utløser forvaltningstilsyn med en kommune.

*Tabell 27 Angivelse av hvilke forhold som utløser forvaltningstilsyn*

Momenter som alltid/ofte utløser forvaltningstilsyn:	Antall embeter
Rapportering fra kommune om barnevernvirksomhet <sup>147</sup> .....	10
Temaområde hos Fylkesmannen .....	8
Satsningsområde bestemt av Barne- og familiedepartementet .....	3
Antall barnevernsaker i kommunen .....	2
Klagesaker .....	3

Informasjonen fra spørreskjemaundersøkelsen til fylkesmannsembetene tyder på at det er kommunenes egne rapporteringer om virksomhet og fristoverskridelser til fylkesmannsembetene som oftest utløser forvaltningstilsyn med kommunene. Rapportering om fristoverskridelser er også det som vanligvis gjør at fylkesmannsembetene i dybdekartleggingen (Rogaland og Nordland) igangsetter forvaltningstilsyn. Kvaliteten i barneverntjenestens arbeid i enkelt saker er en annen utløsende faktor ved disse to embetene.

#### *Metode for gjennomføring av forvaltningstilsyn med kommunene*

Barne- og familiedepartementet og Sosial- og helsedepartementet<sup>148</sup> har gitt økonomisk støtte til et fellesprosjekt i Hordaland fylke, som skal videreutvikle internkontroll som tilsynsmetodikk overfor forvaltningen av barneverntjenester og andre tjenester. På bakgrunn av dette laget Fylkesmannen i Hordaland i 1999 en veileder for Fylkesmannens tilsyn med sosialtjenesten og barneverntjenesten. Det er utviklet en ny utgave av veilederen ved Hordaland fylkesmannsembete våren 2002<sup>149</sup>. Veilederen beskriver hvordan en systemrevisjon skal forberedes, utføres, rapporteres og følges opp. I St.meld. nr. 40 Om barne- og ungdomsvernet (2001–2002) påpekes at dersom denne metodikken skal nyttes på en mer permanent basis, bør det innarbeides i gjeldende lovverk og ses i sammenheng med praksis på andre tilsynsområder.

<sup>146</sup> Jamfør Marie-Louise Holmstedt, 1999. Fylkesmannens ansvar for tilsyn med barneverntjenesten: Brev 15.09.98 ref. 97/01022 fra Barne- og familiedepartementet til Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Barnevern 2000. Dokumentasamling.

<sup>147</sup> Halvårsrapporteringer om virksomhet og kvartalsvise rapporteringer om frister.

<sup>148</sup> St.prp. nr. 1 (1999–2000).

<sup>149</sup> Veileder for Fylkesmannens tilsyn med sosialtjenesten, barneverntjenesten og barnehagesektoren.

For å få mer informasjon om hvordan forvaltningstilsynet gjennomføres, er fylkesmannsembetene bedt om å oppgi metode for gjennomføring av forvaltningstilsyn.

Tabell 28 Metode for gjennomføring av forvaltningstilsyn

Type metode:	Antall embeter
Etter internkontrollmetodikken utviklet ved Hordaland fylkesmannsembete .....	2
Etter egenutviklet metode / egne retningslinjer .....	7
Forvaltningstilsynet gjennomføres ikke etter noen spesiell metodikk .....	9

Ifølge spørreskjemaundersøkelsen gjennomfører to embeter forvaltningstilsyn etter internkontrollmetodikken utviklet ved Hordaland fylkesmannsembete. Syv embeter gjennomfører tilsyn etter egenutviklet metode, mens ni embeter ikke har noen spesiell metodikk når det gjelder gjennomføringen av forvaltningstilsyn.

De to fylkesmannsembetene hvor det er gjennomført dybdekartlegging (Rogaland og Nordland), har ikke systematisk tilsyn etter systemrevisjonsmetoden. De to embetene har heller ikke utarbeidet noen form for mal eller rutinebeskrivelser for tilsynet. Hva som hentes inn av informasjon, og hva som gjennomgås ved et forvaltningstilsyn, avhenger av hva slags problemstilling som er bakgrunn for besøket eller møtet.

Fylkesmannen i Rogaland ser hovedsakelig ikke etter om kommunen har rutiner for jevnlig å kunne gjøre vurderinger omkring barnets situasjon ved forvaltningstilsynet. Fylkesmannen har også lite systematisk tilsyn med kommunens rutiner for oppfølging av andre instanser som følger opp barn som er plassert. I de tilfellene Fylkesmannen etterspør kommunens rutiner når det gjelder oppfølging av barn, gjøres dette ved gjennomgang av enkeltsaker hvor slike rutiner er tema. Fylkesmannen går gjennom saksmapper og kontrollerer tiltaksplaner, omsorgsplaner, tilsynsførerkontrakter m.m. når slike forhold utløser forvaltningstilsynet. Saksmapper gjennomgås ikke systematisk. Ved beklagelser i enkeltsaker er det ved Rogaland fylkesmannsembete vanlig å gjennomgå saksmapper. Da undersøkes det om kommunen har oppnevnt tilsynsfører, om tilsynsfører har gjennomført de besøkene vedkommende skal, om det er rapportert noe avvikende i tilsynsrapportene, kontakt barneverntjenesten har hatt med fosterhjemmet m.m. Fylkesmannen i Nordland går igjennom saksmapper ved møte med barneverntjenesten knyttet til fristoverskridelser. Her gjennomgår de blant annet om det er utarbeidet tiltaksplaner og omsorgsplaner og innholdet i disse.

Fylkesmannen i Rogaland har ikke systematisk bedt om rapporter fra tilsynsbesøk eller dokumentasjon på kommunens besøk i hjemmet, men etterspurt dette i en rekke enkeltsaker hvor det har vært aktuelt. Fylkesmannen i Nordland påser ikke om tilsynsførerne i kommunene har hatt det antallet tilsynsbesøk de skal ha, eller om dette er dokumentert.

#### 4.5.5 Oppfølging og påtale på bakgrunn av forvaltningstilsyn

Fylkesmannen kan på bakgrunn av forvaltningstilsyn påtale forhold som er lovstridige eller kritikkverdige. Når det gjelder om kommuner og fylkeskommuner utfører sitt arbeid innenfor de fristene som er fastsatt i loven, er Fylkesmannen gitt sanksjonsmyndighet. Fylkesmannen kan ilegge så vel kommuner som fylkeskommuner mulkt.

De to fylkesmannsembetene, Rogaland og Nordland, har noenlunde samme oppfølging i forhold til mangler i kommunenes arbeid. Det som vanligvis følges opp, er fristoverskridelser. Ved Nordland fylkesmannsembete vil hvert eneste kontrollskjema for det enkelte barn fra kommunene med fristoverskridelser gjennomgås manuelt og brukes som grunnlag for forvaltningstilsynet. Begge fylkesmannsembetene ber om å få redegjort for årsakene til fristoverskridelser, enten skriftlig eller i møte med barneverntjenesten. Hvis problemene med fristoverskridelser ikke løser seg over tid, tar Fylkesmannen i Rogaland saken opp på overordnet nivå i kommunen (rådmann, direktør eller virksomhetsleder). Det skrives referat fra møtet, hvor også kortsiktige og langsiktige tiltak presenteres. Fylkesmannsembetene gir frister for forhold som skal forbedres.

Verken Fylkesmannen i Rogaland eller Nordland har hatt problemer knyttet til kommunenes oppfølging av det Fylkesmannen har påtalt. Hvis kommunene kan dokumentere at de arbeider for å bedre forholdene, ser begge fylkesmannsembetene situasjonen an en tid. Ingen av fylkesmannsembetene som ble besøkt, oppgir å ha gitt bøter ved fristoverskridelser.

Hvis manglene i en kommunal barneverntjeneste ikke dreier som om overskridelser av tidsfrister, har fylkesmannsembetene ikke sanksjonsmuligheter utover det å gi kritikk. Norsk fosterhjemsforening forteller at de i de siste årene har hatt flere saker der kommuner ikke følger opp tilrådingene fra embetene.

#### Avvik i tilsyn med kommunenes barneverntjeneste

De fleste fylkesmannsembetene vurderer det som viktig å utarbeide planer for tilsynet, gjennomføre tilsyn jevnlig og bruke samme metodikk ved alle tilsyn. Det er imidlertid flere embeter som ikke utarbeider planer for tilsynet. Mange fylkesmannsembeter har heller ikke hatt forvaltningstilsyn i alle kommuner i løpet av treårsperioden 1998–2000, og halv-

parten av fylkesmannsembetene har ikke gjennomført forvaltningstilsynet etter noen spesiell metodikk.

To tredjedeler av fylkesmannsembetene opplyser at det forvaltningstilsynet som gjennomføres ikke er tilstrekkelig for å kunne påse at kommunene følger barnevernloven med hensyn til oppfølging av barn plassert utenfor hjemmet.

Halvparten av fylkesmannsembetene gir uttrykk for at det forvaltningstilsynet som gjennomføres, ikke er tilstrekkelig for å kunne påse at kommunen følger barnevernloven når det gjelder tilsyn med barn plassert utenfor hjemmet.

Fylkesmannsembetene har oppgitt flere årsaker til hvorfor de ikke mener at det forvaltningstilsynet som gjennomføres er tilstrekkelig. Svært mange fylkesmannsembeter (11 av 17 embeter) oppgir at de ikke har ressurser til å påse at kommunen følger barnevernloven. Åtte embeter oppgir også at loven er uklart når det gjelder utførelse av forvaltningstilsyn, og fire fylkesmannsembeter har oppgitt at oppgaven ikke blir prioritert. Ingen fylkesmenn mener at det ikke er behov for forvaltningstilsyn.

Ifølge Rogaland fylkesmannsembete er det tilfeldig om embete får vite om forholdene ved en kommunal barneverntjeneste fungerer eller ikke. Fylkesmannen oppgir at en derfor ikke kan være sikker på om deres oppfølging og tilsyn er tilstrekkelig. Fylkesmannen i Nordland mener at det tilsynet som gjennomføres ikke er tilstrekkelig til å gi noen garanti for at kommunenes barneverntjeneste følger opp barn plassert utenfor hjemmet. En av årsakene er at Nordland fylkesmannsembete oppgir at det i sitt forvaltningstilsyn ikke går så bredt og dypt inn i forvaltningen av barnevernsaker at en kan si om alle kommuner følger opp barn plassert utenfor hjemmet på en tilfredsstillende måte.

#### 4.5.6 Tilsyn med fylkeskommunen

Ifølge barnevernloven skal Fylkesmannen påse at fylkeskommunen utfører de oppgaver den er pålagt. Fylkesmannen må påse at fylkeskommunen i sin plan utreder et tilfredsstillende institusjonstilbud i fylket med tilstrekkelig antall institusjonsplasser, samtidig som tiltaksapparatet må være differensiert nok til å dekke de ulike omsorgs- og behandlingsbehovene.

*Tabell 29 Antall fylkesmannsembeter som har gjennomført forvaltningstilsyn med fylkeskommunen*

	Antall
Ja .....	6
Nei .....	12
<b>Totalt .....</b>	<b>18</b>

Et betydelig antall av fylkesmannsembetene (12 stk.) opplyser at de i løpet av de siste tre årene ikke har gjennomført forvaltningstilsyn med fylkeskommunen.

Kun ett fylkesmannsembete anser forvaltningstilsynet som gjennomføres med fylkeskommunen, som tilstrekkelig.

De fylkesmannsembetene som ikke gjennomfører forvaltningstilsyn med fylkeskommunen, oppgir blant annet kapasitetsproblemer og prioritering av andre arbeidsoppgaver som grunner til dette. Det oppgis også at Fylkesmannen mottar informasjon om fylkeskommunen på andre måter. Noen embeter oppgir at de ikke har god nok metodikk til å gjennomføre forvaltningstilsyn.

Alle fylkesmannsembeter som gjennomfører forvaltningstilsyn, gjør dette ved møter med fylkeskommunen. Fire embeter gjennomfører også forvaltningstilsyn ved skriftlig forespørsel. To fylkesmannsembeter har forvaltningstilsyn med fylkeskommunen ved besøk med gjennomgang av oppgaver.

Ved forvaltningstilsyn av fylkeskommunen vurderer embetene blant annet fylkeskommunens kapasitet innen psykiatritilbud, akuttberedskap og om fylkeskommunens institusjonstilbud dekker behovet for plasser.

Fylkesmannsembetene påser at fylkeskommunen har dekket behovet for institusjonsplasser blant annet ved institusjonsbesøk, ved informasjon fra fylkeskommune og kommunene, ved fylkets barnevernplan og budsjettering, samt ved vurdering av fylkeskommunens bruk av egne og andre tiltak<sup>150</sup>. Fylkesmannen i Nordland oppgir at det ikke er noen kriterier for kapasitet som sier at det skal være et vist antall plasser ved barneverninstitusjoner i forhold til innbyggertallet i fylket. Det er derfor ved institusjonstilsyn vanskelig å vurdere om det er tilstrekkelig antall plasser. Embetets vurdering blir derfor knyttet til om fylkeskommunen faktisk har muligheter for å gi et egnet tilbud.

To embeter utarbeider forvaltningstilsynsrapporter etter tilsyn.

Fylkesmannsembetene oppgir at de kontrollerer at fylkeskommunen følger opp påtalte forhold. Ett fylkesmannsembete oppgir at det kontrollerer at fylkeskommunene i eget fylke følger opp påtalte forhold, men at embetet har problemer med å følge opp andre fylkeskommuner. Ved manglende oppfølging fra andre fylkeskommuner tar embetet dette opp med fylkesmannsembetet i fylket det gjelder. To fylkesmannsembeter rapporterer at det er et problem at de ikke har andre virkemidler overfor fylkeskommunen enn å gi kritikk.

<sup>150</sup> Private tiltak og tiltak innen barne- og ungdomspsykiatri.



#### 4.5.7 Fylkesmannens vurderinger av egne tilsynsoppgaver på barnevernområdet

Fylkesmannen i Rogaland oppgir at institusjonstilsynet prioriteres foran forvaltningstilsynet, fordi det er lovpålagt og det stilles krav til både omfang og kvalitet. Hadde det vært samme krav til både omfang og kvalitet til forvaltningstilsynet, hadde Fylkesmannen i Rogaland prioritert dette tilsynet tilsvarende. Ifølge Fylkesmannen i Rogaland prioriteres lovpålagte oppgaver foran «kan-oppgaver». Departementet presiserer at forvaltningstilsynet er lovpålagte oppgaver og ingen «kan oppgaver»<sup>151</sup>.

Fordi departementene ikke har gitt nærmere retningslinjer om forvaltningstilsynet utover fristoverskridelsene, blir forvaltningstilsynet ifølge fylkesmannen i Rogaland lett nedprioritert.

Det brukes ifølge Fylkesmannen i Rogaland mye tid på de få barna som er i institusjon, og liten tid til de andre barna som får hjelp gjennom barneverntjenesten. Fylkesmannen i Rogaland fører tilsyn med ca. tre prosent av alle barnevernbarna gjennom institusjonstilsynet.

Fylkesmannen i Rogaland oppgir at et internkontrollsystem innen kommunenes barnvernsvirksomhet hadde vært nyttig ved forvaltningstilsynet. Dette ville, etter embedets vurdering, sikret kvaliteten i kommunenes arbeid. I dag har Fylkesmannen tilgjengelig informasjon omkring kommunenes overholdelse av tidsfrister, mens andre deler av de kommunale barneverntjenestenes virksomhet er mindre tilgjengelig for Fylkesmannen.

Fylkesmannen i Nordland ønsker at forvaltningstilsyn skal omfatte mer enn det å ha tilsyn med kommuner som har fristoverskridelser, men oppgir at det ikke er nok ressurser ved embedet til å gjøre dette. For å kunne gjennomføre forvaltningstilsyn har embedet måttet frigjøre ressurser, som ellers ville gått til institusjonstilsyn.

Både Fylkesmannen i Nordland og Fylkesmannen i Rogaland gir uttrykk for at retningslinjene for institusjonstilsynet er uklare. Fylkesmannen i Rogaland mener likevel at institusjonstilsynet er mye klarere definert enn forvaltningstilsynet. Det er likevel, etter deres vurdering, uklart hvordan Fylkesmannen skal gå fram i tilsynet, hvilke metoder de skal bruke, hvordan de skal snakke med barna, hvordan de skal få fram opplysninger, og lignende.

Fylkesmannsembetet i Nordland oppgir at det mangler klare definisjoner av hva «forsvarlig» vil si, hva «respektfull» behandling vil si, osv.

Fylkesmannen i Rogaland vurderer det som at det ikke blir gjort nok fra departementets side når det gjelder opplæring, veiledning og metode knyttet til institusjonstilsynet. Fylkesmannen i Rogaland ønsker at departementet hadde gitt Fylkesmannen opplæring, slik at embedet hadde fått kvalifikasjoner i forhold til institusjonstilsynet, tilsvarende den opplæring Statens helsetilsyn har gitt fylkesleger for tilsyn med sykehus og tilsvarende institusjoner. Helsestilsynet har utarbeidet en egen metodikk for utøvelsen av tilsynet. Et slikt opplegg ville gitt en større trygghet i det arbeidet som skal gjøres. Fylkesmannen i Nordland savner signaler på kvalitetsstandarder fra departementets side, samtidig som det ser at det faglige skjønn uansett må være sentralt. Embedet opplyser at arbeidet og metodikken knyttet til institusjonstilsynet de siste fem-seks årene har vært preget av at Barne- og familiedepartementet jevnlig har uttalt at det skal gjøre endringer i forhold til institusjonstilsynet. Dette påvirker incitamentet til å bruke ressurser på kvalitetsheving på rutiner knyttet til institusjonstilsynet, da de avventer ny metodikk og ikke vet hvordan metodikken vil bli.

Både Rogaland og Nordland ønsker at institusjonstilsynet fortsatt skal innebære direktekontakt med barna.

<sup>151</sup> Det står uttrykkelig i lovverket at Fylkesmannen «skal» føre slik tilsyn, jf. bvl § 2-3.

## 5 Vurderinger

### 5.1 GENERELT

Ansvar for planlegging, oppfølging og tilsyn med plasseringer av barn utenfor hjemmet er delt mellom flere forvaltningsnivåer. God praksis på ett forvaltningsnivå kan i prinsippet delvis kompensere for mangler på andre nivåer, men undersøkelsen viser at det er vesentlige svakheter på alle tre forvaltningsnivåer. Det er dessuten betydelige forskjeller i ressursinnsats innenfor både det kommunale og det fylkeskommunale barnevernet. For eksempel er netto driftsutgifter per barn i fylkeskommunale tiltak mer enn dobbelt så stort i Vestfold som i Sogn og Fjordane.

### 5.2 MÅLRETTET PLASSERING AV BARN UTENFOR HJEMMET

For å sikre at barn plassert utenfor hjemmet får en tilstrekkelig planmessig og systematisk oppfølging, krever barnevernloven at den kommunale barneverntjenesten skal utforme tiltaksplaner som redegjør blant annet for tiltakenes formål, oppfølging og evaluering. Ved omsorgsovertakelse skal det utformes en foreløpig omsorgsplan, og senest etter at barnet har vært plassert i to år, skal det utformes en varig omsorgsplan. Både foreløpig og endelig omsorgsplan skal gi vurderinger av forutsetningene for og varigheten av plasseringen.

Undersøkelsen viser at ca. 13 prosent av barn plassert utenfor hjemmet manglet tiltaksplan. Manglende tiltaksplan gjaldt primært barn plassert i fosterhjem. Kommunebesøkene i de ni kommunene i Rogaland og Nordland viste at omsorgsplan kun forelå i to av 46 aktuelle saker. Under saksmappingen i disse kommunene ble det også undersøkt om det forelå andre plandokumenter for plasseringen. For halvparten av barna kunne ikke barneverntjenestene framlegge tiltaksplan, handlingsplan eller omsorgsplan. Dersom tiltaksplanen skal være et godt oppfølgingsverktøy, må den jevnlig oppdateres og evalueres slik at planen på best mulig måte dekker den situasjonen barnet er i. Det er likevel nærmere ti prosent av kommunene som oppgir at tiltaksplanen oppdateres sjeldnere enn årlig. Det kan derfor stilles spørsmål ved om barnas omsorgsbehov alltid vurderes, og om de tiltakene som iverksettes, er tilstrekkelig målrettet.

Gjennom Stortingets behandling av Ot.prp. nr. 9 (2002–2003) vil fylkeskommunens ansvar innen barnevernet bli overført til staten. Inntil lovendringene

trer i kraft, har fylkeskommunen ansvaret for at det finnes et tilstrekkelig antall institusjonsplasser i fylket, og den er pålagt å utarbeide en plan som viser nåværende og framtidige behov for institusjonsplasser. Fem av landets fylkeskommuner opplyser likevel at det ikke er utarbeidet en plan som viser aktuelt og framtidig behov for institusjonsplasser. Planen skal ifølge barnevernloven sendes departementet til uttalelse. Barne- og familiedepartementet ønsker imidlertid ikke å gi bemerkninger til fylkeskommunenes planer, og begrunner dette med at de ikke ønsker å detaljstyre fylkeskommunenes institusjonstilbud. For å sikre forsvarlig institusjonsdrift kan departementet med hjemmel i barnevernloven gi veiledende retningslinjer for barneverninstitusjoner når det gjelder bygninger og utstyr, bemanning og om de ansattes utdanning for å sikre forsvarlig standard på institusjonen. Departementet har heller ikke til nå gitt slike retningslinjer.

Barne- og familiedepartementet har imidlertid siden midten av 90-årene arbeidet aktivt for å bedre tilbudet for barn og unge med alvorlige atferdsvansker. Departementets engasjement for å finne andre tiltak enn institusjonsplasseringer, MST og PMT, har vært viktig for å møte den utviklingen en har sett når det gjelder barn og unge med denne typen problematikk. Departementet har også bidratt til at institusjonstilbudene de siste årene har blitt gjenstand for vurdering.

Undersøkelsen viser også at mange av fylkeskommunene ikke har et tilstrekkelig antall egnede institusjonsplasser, og rundt halvparten av fylkeskommunene oppgir at de ikke alltid plasserer barn i det mest egnede tilbudet. Årsakene til dette oppgis å være dårlig kapasitet i barne- og ungdomspsykiatrien og manglende tiltak for barn som har alvorlige problemer med vold, rus og kriminalitet.

Av de barna som er plassert i institusjon, er 40 prosent plassert i private institusjoner som ikke står oppført på fylkeskommunens plan. Ved atferdsplasseringer, jf. bvl § 4-24 og § 4-26, kan det benyttes institusjoner som ikke er oppført på fylkeskommunens plan, og undersøkelsen viser at disse barna plasseres relativt hyppigere utenfor eget fylke. Plasseringer utenfor eget fylke gjøres også hyppigere enn en anser er faglig ønskelig. Denne formen for plasseringer er ressurs- og kostnadskrevende, og den svekker kommunens og fylkeskommunens muligheter for å følge opp barnet på en best mulig måte.

Undersøkelsen viser også at det er problemer i samarbeidet mellom kommuner og fylkeskommune

ved plasseringer – blant annet når det gjelder tidspunkt for etablering av kontakt, faglige vurderinger og spørsmål knyttet til oppgave- og ansvarsfordeling mellom forvaltningsnivåene.

Undersøkelsen gir derfor grunnlag for å reise spørsmål ved om de ulike hjelpe- og omsorgstiltakene for barn som plasseres utenfor hjemmet, har tilstrekkelig kapasitet og ressursmessig prioritering, slik at det sikres trygge og gode oppvekstvilkår for barn som er plassert i slike tiltak. Departementets satsing på nye tiltak som MST og PMT er positiv, men Riksrevisjonen reiser likevel spørsmål om BFD på god nok måte har sikret et tilstrekkelig og forsvarlig institusjonstilbud for de barna som plasseres utenfor hjemmet.

### 5.3 OPPFØLGING ETTER PLASSERING UTENFOR HJEMMET

Gode rutiner er generelt en viktig forutsetning for vellykket oppfølgingsarbeid. Undersøkelsen viser at om lag 50 prosent av kommunene mangler rutiner for kontakt med barn plassert i fosterhjem, og at det er mangelfulle rutiner for oppfølging av fosterforeldrene. Nærmere 70 prosent av kommunene mangler rutiner for kontakt med barn i institusjon. Det er mangelfulle rutiner for kontakten med biologiske foreldre til barn som plasseres i fosterhjem eller institusjon. Manglende rutiner for oppfølgingen av barnet, biologiske foreldre og plasseringssted (fosterhjem eller institusjon) innebærer en vesentlig risiko for at oppfølgingen blir tilfeldig, personavhengig og lite målrettet, og at arbeidet lettere kan bli nedprioritert.

Oppfølgingsarbeidet i den kommunale barneverntjenesten består i å vurdere både om vilkårene for plasseringen fortsatt er til stede, og om barnet får den omsorg og/eller behandling som er nødvendig. Det er derfor rimelig å forvente at tjenesten med jevne mellomrom har direkte kontakt med barnet, dets biologiske foreldre og fosterhjemmet eller institusjonen.

Undersøkelsen viser at oppfølgingen av institusjonsplasseringer prioriteres foran fosterhjemsplasseringer, og at barneverntjenesten har hyppigere kontakt med institusjoner enn med fosterhjem. Ofte er forklaringen til det at en del institusjoner har egne opplegg for kontakten mellom de involverte aktører. Manglende oppfølging av fosterhjem, som utgjør en stor andel av plasseringene utenfor hjemmet, kan føre til at barneverntjenesten ikke får tilstrekkelig kunnskap for å kunne vurdere om situasjonen for et betydelig antall barn er tilfredsstillende. Mangelfull støtte og veiledning kan også utgjøre en risiko for at fosterhjemmet oppløses, og at det blir vanskelig å rekruttere nye fosterhjem.

Saksmappegjennomgangen i de ni kommunene i Rogaland og Nordland viste at halvparten av barna

hadde hatt bare ett til to besøk fra barneverntjenesten i løpet av 2001, og flesteparten av disse hadde bare hatt ett besøk. For fem av barna hadde den aktuelle omsorgskommunen ikke hatt kontakt med barna i det hele tatt. Fire av disse barna var plassert i fosterhjem. Det viste seg også at tre av fosterbarna som ikke hadde hatt besøk av barneverntjenesten, heller ikke hadde hatt noen besøk av tilsynsfører i 2001. Den lave kontakthyppheten som framkom for flere av sakene fra kommunebesøkene, tilsier at en kan spørre om lovens intensjon om jevnlig oppfølging av barn plassert utenfor hjemmet er ivaretatt i tilstrekkelig grad.

Undersøkelsen viser at oppfølgingen av biologiske foreldre ikke er tilfredsstillende enten barnet er plassert i fosterhjem eller i institusjon. Mangelfull oppfølging svekker muligheten for en senere vellykket tilbakeføring av barnet til biologiske foreldre. Dessuten viste gjennomgangen av saksmappene i flere tilfeller at sentral informasjon om barn plassert utenfor hjemmet ikke forelå skriftlig. Det var blant annet flere tilfeller av manglende eller mangelfull dokumentasjon av tilsynsbesøk hos barnet. Det kan synes som om det generelt er slik at barnevernets oppfølgingsiltak overfor barn plassert utenfor hjemmet i betydelig grad prioriteres etter oppgaver der barnevernloven setter konkrete tidsfrister.

### 5.4 GJENNOMFØRING AV TILSYNSOPPGAVENE

For å sikre at barn plassert i fosterhjem får en tilfredsstillende omsorg, skal den kommunale barneverntjenesten oppnevne en tilsynsfører for barnet, og tilsynsføreren er pålagt å gjennomføre tilsyn minst fire ganger hvert år. Vedkommende skal også utarbeide rapport om tilsynet etter hvert besøk. Undersøkelsen viser at ikke alle barn hadde tilsynsførere høsten 2001. I alt var ni prosent av fosterbarna i undersøkelsen uten tilsynsfører. I enkelte fylker tar det opptil et halvt år før tilsynsfører er oppnevnt. Gjennomgangen av saksmappene i de ni kommunene i Rogaland og Nordland viste at de utvalgte fosterhjemsplasseringene fikk betydelig færre tilsynsbesøk enn det regelverket forutsetter. I alt 13 av 40 undersøkte barn i fosterhjem hadde ikke hatt tilsynsbesøk i 2001. Undersøkelsen gir derfor grunnlag for å spørre om tilsynsførerordningen gjennomføres på en tilfredsstillende måte i forhold til de krav og formål som er satt for ordningen.

Fylkesmannens tilsynsvirksomhet er vesentlig for rettssikkerheten til barn og unge med barnevernstiltak. Undersøkelsen viser likevel at enkelte av fylkesmannsembetene ikke gjennomfører tilsynet slik lov og forskrifter forutsetter. For eksempel har de fleste fylkesmennene problemer med å følge opp det lovfestede antall institusjonstilsyn ved barneverninstitusjoner. Enkelte embeter har i 2000 i ho-

vedsak gjennomført anmeldte institusjonstilsyn, noe som ikke er i samsvar med krav om at halvparten av besøkene skal være uanmeldte. Det kan derfor stilles spørsmål ved om tilsynsoppgavene ivaretas på en kvalitativt god nok måte, og om fylkesmannens tilsynsvirksomhet er tilstrekkelig målrettet. Mangler i fylkesmannsembetenes institusjonstilsyn kan utgjøre en risiko for at svakheter i institusjonenes tilbud eller manglende ivaretagelse av rettigheter m.m. til barn plassert i institusjon ikke blir korrigert.

Representanter for fylkesmannsembetene har framhevet at det gis mangelfull veiledning fra sentralt hold knyttet til metodikken for gjennomføring av institusjonstilsynet. Fra departementets side har det i flere år vært gitt signaler om at noe skal gjøres på dette området, uten at det per i dag foreligger noe konkret. Fylkesmannsembetene gir videre uttrykk for at det er mange tolkningsmuligheter når det gjelder hvilken kvalitetsstandard som skal legges for institusjonstilsynet.

Fylkesmannen skal påse at både kommuner og fylkeskommuner utfører de oppgavene de er pålagt, og at oppgavene utføres på en måte som ligger innenfor rammene av loven. Rundt halvparten av fylkesmannsembetene opplyser at det tilsynet de gjennomfører overfor kommunene, ikke er tilstrekkelig for å gi kunnskap om oppfølging og tilsyn med barn plassert utenfor hjemmet. Rogaland fylkesmanns-embete oppgir at embetet ikke får systematisk kjennskap til mangelfulle forhold ved den kommunale barneverntjenestens arbeid knyttet til barn plassert utenfor hjemmet. Nordland fylkesmanns-embete oppgir at det i sitt forvaltningstilsyn ikke går så bredt og dypt inn i forvaltningen av barnevernsaker at en kan si om alle kommuner følger opp barn plassert utenfor hjemmet på en tilfredsstillende måte.

For at fylkesmannsembetene skal kunne følge med på kommunenes og fylkeskommunenes arbeid, forventes det at embetene utøver et jevnt tilsyn med kommunene og fylkeskommunen. Det forventes også at Fylkesmannen har interne retningslinjer for tilsynsvirksomheten og utarbeidelse av tilsynsrapporter for gjennomført tilsyn. Undersøkelsen viser at flere av fylkesmannsembetene ikke har jevnt tilsyn med kommunene. Det eksisterer heller ikke retningslinjer knyttet til hvor ofte den enkelte kommune skal ha forvaltningstilsyn, og hvordan forvaltningstilsynet overfor en kommune skal gjennomføres. Forvaltningstilsynet gjennomføres etter ulike metoder, og det er heller ikke noen systematikk i hvilke forhold som gjennomgås ved de ulike forvaltningstilsyn. Det er også mangler når det gjelder fylkesmannsembetenes rapportering etter gjennomført forvaltningstilsyn. En tredjedel av embetene utarbeider for eksempel ikke rapporter etter gjennomført forvaltningstilsyn med kommunene. Tolv av 18 fylkesmanns-embeter oppgir at de ikke gjennomfører forvaltningstilsyn med fylkeskommunens oppgaver innenfor barnevernet. Fylkesmannsembetene oppgir ulike grunner til at de ikke gjør dette, blant annet kapasitetsproblemer og prioritering av andre oppgaver.

Mangler i fylkesmannsembetenes forvaltningstilsyn overfor kommuner og fylkeskommuner kan utgjøre en risiko for at det ikke iverksettes nødvendige korrektive tiltak når det gjelder oppfølging og tilsyn av barn plassert utenfor hjemmet, og når det gjelder å ha et tilfredsstillende og differensiert tiltaksapparat som kan møte behovet for plasser til barn og unge.

## 6 Tabellvedlegg

Tabell 1 Antall barn med barneverntiltak totalt, antall barn i fosterhjem og institusjon, antall årsverk i den kommunale barneverntjenesten og antall barn per årsverk i perioden. 1993–2001

	Antall barn i fosterhjem	Antall barn i barnevern-institusjoner	Antall barn plassert i fosterhjem og institusjon	Antall barn med alle typer barneverntiltak totalt	Antall årsverk	Antall barn plassert utenfor hjemmet per årsverk	Antall barn under tiltak per årsverk
1993 .....	4 952	748	5 700	20 532	*	*	*
1994 .....	4 843	782	5 625	20 699	*	*	*
1995 .....	4 959	787	5 746	21 142	2 360,7	2,4	9,0
1996 .....	4 902	824	5 726	21 505	2 384,9	2,4	9,0
1997 .....	5 118	788	5 906	22 481	2 442,6	2,4	9,2
1998 .....	5 456	933	6 389	23 462	2 477,4	2,6	9,5
1999 .....	5 664	1 011	6 675	23 810	2 523,7	2,6	9,4
2000 .....	6 007	1 140	7 147	24 817	2 586,2	2,8	9,6
2001 .....	6 159	1 225	7 384	25 892	2 703,5	2,7	9,6

\* Tall mangler fra SSBs offisielle statistikk.

Kilde: SSB.

Tabell 2 Antall barn totalt per årsverk i den kommunale barneverntjenesten per 31.12.01, etter fylke

Fylke	Barn med barneverntiltak totalt	Årsverk i barneverntjenesten	Antall barn under tiltak per årsverk
Nord-Trøndelag .....	756	56,3	13,4
Rogaland .....	2 697	217,7	12,4
Møre og Romsdal .....	1 273	109,1	11,7
Sogn og Fjordane .....	535	47,6	11,2
Nordland .....	1 600	144,3	11,1
Aust-Agder .....	625	57,5	10,9
Hedmark .....	962	94,2	10,2
Buskerud .....	1 355	132,2	10,2
Oppland .....	819	81,4	10,1
Troms .....	904	90,4	10,0
Finnmark .....	500	51,0	9,8
Hordaland .....	2 512	261,3	9,6
Østfold .....	1 720	182,6	9,4
Sør-Trøndelag .....	1 499	159,9	9,4
Telemark .....	987	109,2	9,3
Akershus .....	2 393	279,0	8,6
Vestfold .....	1 135	134,6	8,4
Vest-Agder .....	998	133,6	7,5
Oslo .....	2 622	362,1	7,4
I alt .....	25 892	2 703,5	9,6

Kilde: SSB

Tabell 3 Kommunenes angivelse av årsaker til at ikke alle barn har tilsynsfører<sup>152</sup>

«Hva er den eller de viktigste årsaken(e) til at ikke alle barn hadde tilsynsfører per 01.10.01? (Ett eller flere kryss)»	Antall kommuner som har krysset av på påstanden
Vanskelig å rekruttere tilsynsførere .....	113
Barnet var akkurat plassert .....	54
Usikkerhet i forhold til plasseringens varighet .....	17
Presset ressursituasjon hos barneverntjenesten .....	50
Barneverntjenesten utfører tilsynet selv .....	22
Uenighet mellom omsorgs- og tilsynskommunen .....	4

Kilde: Riksrevisjonens spørreskjemaundersøkelse til landets kommuner

Tabell 4 Fylkesmannsembetenes egne mål for dekningsprosent for institusjonstilsynet i perioden 1998–2000

Oslo og Akershus .....	50	50	54
Vestfold .....	50	75	75
Hordaland .....	60	50	50
Østfold .....	75	75	75
Troms .....	75	75	75
Sør-Trøndelag .....	75	100	100
Finnmark .....	75	100	100
Telemark .....	80	80	100
Sogn og Fjordane .....	100	85	85
Nordland .....	100	90	100
Oppland .....	100	100	75
Hedmark .....	100	100	100
Buskerud .....	100	100	100
Aust-Agder .....	100	100	100
Vest-Agder .....	100	100	100
Rogaland .....	100	100	100
Møre og Romsdal .....	100	100	100
Nord-Trøndelag .....	100	100	100

Kilde: Riksrevisjonens spørreskjemaundersøkelse til fylkesmannsembetene

Tabell 5 Antall fylkesmenn etter hvor hyppig de påser at ...

	Det foreligger målsetting og opplegg for det enkelte barn	Planen for det enkelte barn vurderes jevnlig	Det enkelte barn får forsvarlig og respektfull omsorg og behandling	Det enkelte barn får hensiktsmessig opplæring	Barn ikke utsettes for forhold som i forhold til alder krenker integritet
Aldri .....	–	–	–	1	–
Sjelden .....	–	–	–	–	–
Av og til .....	–	–	–	1	–
Ofte .....	2	6	4	5	6
Alltid .....	16	12	13*	10*	11 <sup>153</sup>

Kilde: Riksrevisjonens spørreskjemaundersøkelse til fylkesmannsembetene

<sup>152</sup> Hver kommune kan her ha satt flere kryss.

<sup>153</sup> En ubesvart.

Tabell 6 Om fylkesmannsembetenes kontakt med barna plassert i institusjon

	Fylkesmannen informerer barnet om at det kan ta kontakt ved tilsynsbesøk	Fylkesmannen forespør det enkelte barn for å høre barnets syn på oppholdet ved tilsynsbesøk	Kontakten med barna blir dokumentert
Aldri.....	–	–	–
Sjelden .....	1	–	–
Av og til .....	–	1	–
Ofte .....	–	7	1
Alltid .....	17	10	17

Kilde: Riksrevisjonens spørreskjemaundersøkelse til fylkesmannsembetene

Tabell 7 Antall enkeltkommuner som har fått forvaltningstilsyn i perioden 1998–2000

	1998	1999	2000
N .....	17	17	18
Mangler .....	1	1	0
Gjennomsnitt .....	5	6	5
Median .....	4	5	3
Modus .....	4	0	1
Minimum .....	0	0	0
Maksimum .....	16	20	19
Sum .....	81	110	88

Median er lik den verdi som deler en ordnet fordeling i to like deler, dvs. verdien til den enhet som ligger midt i rekken av enheter når de er ordnet etter stigende verdi. Modus er lik den verdi på variabelen som forekommer oftest, dvs. har den høyeste frekvensen i fordelingen.

Kilde: Riksrevisjonens spørreskjemaundersøkelse til fylkesmannsembetene

Vedlegg 2**DET KONGELIGE  
BARNE- OG FAMILIEDEPARTEMENT****Rundskriv**

---

Nr.	Vår ref.	Dato
Q-19/2003	2003/02927	07.07.2003

**Strategidokument – statlig overtagelse av fylkeskommunale oppgaver, barnevern og familievern**

Dette dokumentet presenterer hovedstrategiene for å sikre at den nye, statlige barnevern- og familievernforvaltningen blir en organisasjon som kan realisere de målsettingene som er nedfelt i Ot.prp. nr. 9 (2002 – 2003) og St.m. 40 (2001 – 2002) ”Om barnevernet og ungdomsvernet”. Det vil også bli utarbeidet et mer detaljert dokument som beskriver driften i den nye organisasjonen. Dette vil være basert på de samme prinsippene og prioriteringene som presenteres i dette notatet.

**Bakgrunn:**

Bakgrunnen for at staten overtar den fylkeskommunale del av barnevernet og familievernet og har sammenheng med flere forhold. Barneverntjenestene på fylkesnivå er av svært varierende kvalitet rundt om i landet. Dette har ført til store variasjoner i standarden på det hjelpetilbudet som blir gitt barn og unge i ulike deler av landet. Kontrollen med private institusjoner har vært mangelfull. Bistanden til kommunene er mange steder for dårlig. Samarbeidet med barne- og ungdomspsykiatrien er også blitt dårligere etter helsereformen. Kostnadsutviklingen i denne delen av barneverntjenesten er også alarmerende, med utgiftsøkning i en størrelsesorden som hadde store konsekvenser for de fylkeskommunale budsjettene.

De viktigste målene med reformen i barnevernet er:

- å sikre en bedre faglig og økonomisk styring av barnevernet
- å sikre likeverdige tilbud i hele landet til barn og unge som trenger barneverntjenester
- å utvikle et bedre samarbeid og bedre tjenester til kommunene
- å sikre en god kvalitet i alle ledd innen barnevernet
- å bidra aktivt til at det skjer en faglig videreutvikling av tjene-stetilbudet i barnevernet
- å bidra til bedre samarbeid med tilgrensende tjenester

Når det gjelder familievernet er hovedmålet med reformen å sikre en videre utbygging av tjenesten. Den lange ventetiden ved enkelte av kontorene skal reduseres. Det forebyggende familiearbeid skal styrkes. Kompetanseutviklingen for medarbeiderne i tjenesten skal fortsette.



For å nå disse målene må Statens barnevern og familievern (SBF) bygges slik at den nye organisasjonen

- baserer seg på høy kompetanse nær brukerne (brukerne = klientene, familiene og kommunene)
- har et høyt servicenivå overfor brukerne
- vektlegger forebyggende tiltak
- god, tydelig og stram økonomisk og faglig styring
- sikrer sammenhengen i og samarbeidet mellom tiltakene.
- etablerer et system for forskning, evaluering og kvalitetsutvikling

#### Høy kompetanse nær brukerne:

Den nye statlige organisasjonen for barnevern og familievern skal sentralisere administrative funksjoner. Samtidig er det avgjørende for et godt resultat i den enkelte klientsak at det statlige barnevern kommer tidlig inn i saker og spiller på lag med det kommunale hjelpeapparatet.

I dag er det opprettet egne konsultasjonsteam i alle fylker. I den nye, statlige barnevernorganisasjonen vil disse teamene bli bygd videre ut i den enkelte region slik at de vil komme nær kommunene og utgjør det viktigste ledd i det statlig barnevernets direkte samarbeid mellom kommunene og regionkontorene. Selv om disse teamene geografisk blir plassert utenfor regionkontorene er de likevel del av den statlige barnevernadministrasjon på regionalt nivå og er direkte underlagt regionledelsens styring og kontroll. Teamene skal være bemannet med flere typer fagfolk slik at man sikrer en bred faglig tilnærming i arbeidet.

Fagteamene vil b.l.a arbeide med inntak til statlige barneverntiltak, samt kjøp av plasser fra private aktører. Fagteamene vil også i samråd med regiondirektør kunne disponere midler til kommunene hvis det er bedre for barnet med nærmiljøtiltak enn institusjon, og slike tiltak overskrider den kommunale egenandelen. I tillegg til dette skal fagteam gjennom sin virksomhet styrke den kommunal barneverntjenestes løsningskompetanse for å finne tjenlige løsninger lokalt. Fagteamene skal bistå kommunene i plasseringssaker utenfor hjemmet, skal kunne gi faglig bistand i vanskelige barnevernsaker og kunne bistå små kommuner ved å foreta begrensede utredningsoppgaver i kompliserte saker.

#### Høyt servicenivå overfor brukerne og vektlegging av forebyggende arbeid:

Uansett valg av barneverntiltak vil familien og nettverket ofte være barnet/ungdommens hovedressurs i forhold til å løse aktuelle problemer. Dette skal være utgangspunktet for arbeidet i barnevernet, og være styrende for de tiltak som settes inn i den enkelte sak. Ved mottak/inntak i barneverntiltak bør man derfor også initiere krav til arbeid med familier/nettverk. Slik vil ikke bare den definerte klient bli gitt tilbud om en utviklingsprosess, men også familien/nettverket.

I forhold til å oppnå denne målsettingen er det avgjørende at det statlige barnevernet spiller en aktiv rolle. Regionen skal derfor, i samarbeid med kommunal barneverntjeneste, ha som utgangspunkt å hjelpe barn og unge uten å måtte flytte dem ut fra sitt nærmiljø. Som en konsekvens av dette forutsettes det at fagteamene skal drive en utstrakt ambulant virksomhet og bistå i det forebyggende barnevernsarbeidet i kommunene. Gjennom dette arbeidet er målet å redusere behovet for institusjonsplasser.

Familievernkontorene vil også, selv om de skal opprettholde sitt lavterskeltilbud til befolkningen, kunne være en viktig ressurs i arbeidet med familien og nettverket rundt enkeltklienter som trenger barnevernets assistanse.

Overfor kommunene skal fagteamene være lett tilgjengelige, ha stor fleksibilitet og være serviceorientert. De skal bistå kommunene til å utvikle rett bestilling til rett tid med rett tidsramme. I forhold til langtidstiltak skal fagteamene kontrollere at hver enkelt sak har tilstrekkelig fremdrift. Gjennom et slikt tett samarbeid med kommunale barnevernsmyndigheter skal regionene som representant for det statlige barnevernet, være aktive for å etablere og videreutvikle en enhetlig, kunnskaps- og kompetansebasert tjenesteproduksjon som er likeverdig over hele landet.

#### God, stram, og tydelig, faglig og økonomisk styring :

Statens barnevern og familievern (SBF), er primært en kompetansevirksomhet. Produktet eller tjenesten leveres i samspillet mellom de(n) ansatte og den definerte klient(familie). Personalet vil være dominert av grupper med høy faglig kompetanse med tradisjoner for å utføre selvstendige og krevende arbeidsoppgaver. Samtidig vil de ansatte komme fra til dels veldig ulike styringskulturer også innen det enkelte fylkesbarnevern. Mye av virksomheten i mange fylkeskommunale barnevern har også vært preget av et sterkt akutfokus, press på mottaksfunksjoner og stadige budsjettoverskridelser. Man har i liten grad fått prioritert arbeid med langsiktige faglige strategier. I stedet har man i stor grad hatt hovedfokus på å løse siste sak nær sagt uansett kostnad.

I det statlige barnevernet og familievernet vil det være krevende ledelsesoppgaver på ulike nivåer, fra ledelse av faglig virksomhet knyttet til den enkelte sak til overordnet styring av hele organisasjonen. Barne- og familiedepartementet har ansvar for den overordnede styringen. Ledelsens oppgave blir både å utvikle mer enhetlige kulturer både med tanke på faglig analyse og forståelse, og på strategisk faglig og økonomisk styring i alle tiltak. Ledelsen må lage rammevilkår som kan få fagfolk til selv å utvikle løsninger på de utfordringer de er stilt overfor innenfor de faglige rammer som organisasjonen har stilt opp. Disse faglige rammene vil bli utviklet videre.

I den enkelte region vil det være fra 4 til 8 fagteam og fra 20-40 tiltak. Fagteam og tiltak har alle en daglig leder som rapporterer til respektive ledelsesnivåer i regionen. De ulike ledere i regionen bør videre ha jevnligesamlinger for sine ledergrupperinger, både for å gå igjennom løpende rapportering og for å gi lokale ledere nødvendig støtte og veiledning. Lokalt bør man også ha jevnligesamlinger mellom ledere av tiltak og fagteam som løpende samarbeider, både for å holde hverandre informert, men også for å håndtere nødvendige diskusjoner og eventuell uenighet knyttet til enkeltsaker.

Det vil være noen felles krav til ledelse på alle nivåer i organisasjonen og noen krav som er spesifikke i forhold til hvert nivå/oppgave. Nasjonalt må det utvikles og gjennomføres et felles kompetanseutviklingsprogram for ledere i hele Statens barnevern og familievern.

Et overordnet mål er å få til bedre økonomisk og faglig styring med virksomheten. God økonomisk styring krever god økonomisk kompetanse, gode styringssystemer og rutiner. Klar, entydig ledelse i tråd med de prinsipper som er nevnt ovenfor er nødvendig for å sikre at forvaltningen av de økonomiske og administrative ressurser bidrar til høyest mulig måloppnåelse for de som har behov for tjenestene.

### Sikre sammenhengen i og samarbeidet mellom tiltakene.:

Det er viktig at SBF i arbeidet med å nå sine hovedmål utvikler samarbeidet mellom familievern og barnevern i den enkelte region, og generelt legger til rette for gode samarbeidsrelasjoner mellom de ulike tiltak for utsatte barn og unge i regionen. Dette vil skje i form av seminarer, opplæringstiltak og faste møteplasser. Eksternt er det viktig med bedre relasjoner og samarbeid med kommunene (barnevern, helsestasjon, skole og PPT). Sammenhengen mellom 1.linje tjenesten og 2.linjetjenesten skal bli bedre. SBF skal bistå kommunene både i planlegging, utprøving av nye tiltak og i arbeidet med enkeltklienter etter behov. Samarbeidet med barne- og ungdomspsykiatrien og rusfeltet skal styrkes. Dette må skje både regionalt og sentralt mellom departementene. Samordningen mellom departementene i prioritering, utforming av budsjett og tildelingsbrev til underliggende, statlige virksomheter skal styrkes.

### Forskning, evaluering og kvalitetsutvikling:

Det er et mål at alt faglig arbeid som utøves i SBF i størst mulig grad skal være empiribasert. Vi vet ofte for lite om hva som er det beste for det enkelte barn. Det er derfor nødvendig å legge stor vekt på forsknings- og utviklingsprosjekter knyttet til alle deler av SBF's faglige arbeid. Hensikten med kvalitetsarbeidet i Statens barnevern og familievern er å sikre høy og riktig kvalitet i alle aktiviteter som har betydning for organisasjonens resultater. Kvalitetsarbeidet skal anvendes for å bedre SBFs praksis uansett område. Målet er å bedre resultatene.

Forskningen og utviklingssamarbeidet skal styres sentralt fra departementet gjennom tildelinger f.eks. via Forskningsrådet og ved avtaler med forskjellige forskningsinstanser. Det opprettes egne stillinger i den sentrale etatsledelsen for FOU-arbeid. På regionnivå kan det inngås avtaler etter godkjenning fra sentralt hold med regionsdekkende utdannings- og forskningsinstanser som distriktshøgskoler og barnevernets utviklingssentra om utviklingsprosjekter og evalueringsprosjekter knyttet til virksomheten på regionalt nivå.

Det er viktig at de forskjellige forsknings- og utviklingsprosjektene i størst mulig grad er praksisrelatert. Det vil bli spesielt fokusert på forsknings-, evaluerings- og utviklingsprosjekter rettet mot institusjonsarbeidet i barnevernet men også på utvikling av gode hjelpetiltak.

Det må utvikles et informasjonssystem internt i SBF slik at alle ansatte som har behov for det får den nødvendige informasjon om de forsknings- og utviklingsprosjekter som er iverksatt – og framdrift og resultater fra prosjektene. I den grad forskningen har konsekvenser for kursendring av det faglige opplegget i deler av virksomheten, vil det bli satt i gang omfattende opplæringsarbeid. Det vil også bli lagt opp til en god formidling av forskningsresultater og pågående prosjekter til omverden.

For å sikre og videreutvikle høy kvalitet på tjenesteproduksjonen i den nye organisasjonen er det også andre metoder som kan og skal benyttes. Aktiv etatsstyring og tett oppfølging fra departementet vil bli særlig viktig i oppstartsperioden. Aktiv etatsstyring vil ha en sentral plass i fht å sikre kvalitet og utvikling også når organisasjonen er kommet i driftsmodus.

Fokus på forsknings- og utviklingsarbeid og sikring av at ny kunnskap implementeres i organisasjonen er et annet sentralt bidrag til å utvikle en organisasjon preget av kvalitet. Når vi vet hva som virker og hva som er god kvalitet, blir det viktig å sikre denne kvaliteten. Av

prosjekter som i dag drives av barnevernet i stat/fylkeskommuner, utmerker både MST, PMT og PRIDE seg med at de bygger på systematiske empiri og kvalitetsprogrammer.

Hovedutfordringen i SBFs faglige arbeid, særlig i forhold til institusjonene, er å finne frem til metodikk og systemer som sikrer riktig kvalitet over tid og hvor man raskt identifiserer eventuell fall i kvalitet og får initiert forbedringsarbeid.

Ledelsens oppgave er å sørge for at kvalitetsutviklingen og kvalitetsarbeidet faktisk skjer, godkjenne mål av overordnet betydning, og etterspørre forbedringer. Det daglige kvalitetsansvaret skal ligge på den enkelte tiltaks/fagteamsleder.

#### Oppgavene til Statens barnevern og familievern:

SBF's hovedoppgave er å gi barn, unge og familier kostnadseffektive tiltak med høy og riktig kvalitet uansett geografisk plassering i Norge. Ledelsens hovedoppgave, uansett nivå i SBF, er å sørge for at dette faktisk skjer. Departementet har det overordnede ansvaret.

For å kunne måle og evaluere en fremtidig drift av SBF må hvert enkelt resultatområde identifiseres og i prosesser mellom de respektive fagmiljøer og ledelsen, gis presise mål. Etter at målene er endelig vedtatt, rapporteres det etter disse. De viktigste resultatområdene for SBF vil relatere seg til hovedmålet om å gi god omsorg og behandling som fører til ønsket endring.

SBF på regionalt nivå skal ha ansvaret for etablering og drift av institusjoner for barn og ungdom som omfattes av barnevernloven, og for å bistå kommunene med plassering av barn utenfor hjemmet. Regionene har også ansvaret for rekruttering og formidling av fosterhjem og for at fosterhjemmene får nødvendig opplæring og generell veiledning. I tillegg har regionen ansvar for etablering og drift av MST-tjenester og avtaler med private institusjoner og familier om ulike former for tjenester. Denne omfattende virksomheten vil bli utøvd i et samspill mellom den sentrale ledelsen, den regionale administrasjonen og de lokale klientrettede tiltakene. Det er et siktemål at alt direkte klientarbeid i barnevernet utøves mest mulig lokalt.

Familievernkontorene, statlige og private/kirkelige, skal gi tilbud om behandling og rådgivning der det foreligger vansker, konflikter eller kriser i familien. Kontorene er videre pålagt å foreta mekling etter ekteskapsloven og barneloven. SBF skal sørge for at det finnes en familievern tjeneste i hver region og på forsvarlig måte planlegge, dimensjonere og organisere tjenesten. SBF på regionalt nivå har ansvaret for å drive de statlige familievernkontorene. De private/kirkelige familievernkontorene vil bli finansiert gjennom driftsavtaler med SBF.

Aktiv bruk av IKT både i forhold til styring av tiltakene, oppfølging av kvalitetssystemene og strategisk bruk av IKT som en støttefunksjon for ledelse vil være avgjørende. I tillegg vil tydelig og enhetlig informasjon/kommunikasjon mellom Statens barnevern og familievern i forhold til samfunnet rundt bli vektlagt.

Vedlegg:

### **Forslag til oppgavefordeling i Statens familievern og barnevern:**

#### **SENTRALT NIVÅ:**

- LEDELSE OG KOORDINERING AV DET STATLIGE FAMILIEVERN OG BARNEVERN
- POLICYUTFORMING
- OVERORDNET PLANARBEID
- PENGER –BUDSJETTILDELING/RAPPORTERING/STYRING
- NASJONAL RAPPORTERING OG STATISTIKK
- FOU – AVTALER MED FORSKNINGS- OG UTDANNINGSINSTITUSJONER
- INITIERE NYE TILTAK/METODER (eks. MST, PMT...)
- NASJONALE FORVALTNINGSOPPGAVER INNEN FAMILIEVERN OG BARNEVERNET, eks.
  - Rekrutteringskampanje for fosterhjem
  - PRIDE-sekretariat
- OVERORDNET/NASJONALT INFORMASJONSARBEID
- ANBUD
- KVALITETSARBEID
- IKT

#### **REGIONALT NIVÅ:**

- OVERORDNET FAGLIG OG ADMINISTRATIV LEDELSE AV DET REGIONALE STATLIGE FAMILIEVERN OG BARNEVERN
- POLICYUTØVELSE
- REGIONALT PLANARBEID
- REGIONALE DRIFTSOPPGAVER
- PENGER – FORDELING INNEN REGIONEN
- KONTROLL – FAGLIG/ØKONOMISK/ADMINISTRATIVT
- ANBUD
- AVTALER MED FAMILIER OG ANDRE AKTØRER
- KVALITETSSIKRING OG KVALITETSUTVIKLING
- FOU REGIONALT (I samarbeid med/avledet fra nasjonalt nivå)
- INFORMASJONSARBEID
- IKT
- PERSONALARBEID
- HMS
- ARKIV
- EIENDOMSFORVALTNING