



Riksrevisjonen

Riksrevisjonens undersøking av om statlege barnevernsmyndigheiter sikrar det beste for barn i barnevernsinstitusjonar

Rapportvedlegg til Dokument 3:7 (2019–2020)



Revisjonen er gjennomført som ein forvaltningsrevisjon etter Riksrevisjonens lov § 9, tredje ledd og Riksrevisjonens instruks om verksemd § 9. Revisjonen er gjennomført i samsvar med retningslinjer for forvaltningsrevisjon i Riksrevisjonen og dei internasjonale standardane for forvaltningsrevisjon frå INTOSAI (ISSAI 3000).

Forside:

Bilde av jente (Foto:Colourbox)

Bilde av Rørvik ungdomssenter (Foto: Statsbygg)

ISBN 978-82-8229-484-3

Innhold

1	Innleiing	6
1.1	Bakgrunn.....	6
1.2	Mål og problemstillingar	6
1.3	Avgrensing og omgrepbruk.....	7
1.4	Organisering og omfang	7
1.4.1	Organisering og aktørar i det statlege barnevernet	8
1.4.2	Talet på barn i barnevernsinstitusjonar	9
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	10
2.1	Dokumentanalyse	10
2.2	Saksgjennomgang	10
2.3	Spørjeundersøking.....	10
2.4	Intervju	11
2.5	Skriftlege spørsmål til statlege barnevernsinstitusjonar	12
2.6	Statistikk og rekneskapsdata	12
3	Revisjonskriterium	13
3.1	Overordna mål med å plassere barn i barnevernsinstitusjonar	13
3.2	Ansvar og roller for myndigheitene på barnevernsområdet.....	13
3.2.1	Barne- og familiedepartementet	13
3.2.2	Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.....	13
3.2.3	Barnevernstenesta til kommunane	14
3.3	Krav til gjennomføringa av innkjøp av private barnevernsplassar	14
3.4	Krav til myndigheitene ved plassering av barn i institusjon	15
3.5	Krav til godkjenning og oppfølging av private barnevernsinstitusjonar frå Barne-, ungdoms- og familieetaten.....	16
3.5.1	Generelle krav til barnevernsinstitusjonar etter forskrift om internkontroll i institusjonar	16
3.5.2	Andre føresegner	17
4	Saksgangen for plassering og oppfølging av barn i barnevernsinstitusjonar.....	18
4.1	Første fase: Val av barnevernsinstitusjon.....	19
4.1.1	Å hente inn informasjon om behova til barnet	20
4.1.2	Val av barnevernsinstitusjon.....	22
4.1.3	Flytting av barn mellom ulike tiltak	23
4.2	Andre fase: Barnet sitt opphald på barnevernsinstitusjonen	24
4.2.1	Oppstart av plasseringa	25
4.2.2	Mål og planar for barn i barnevernsinstitusjonar	25
4.2.3	Tilbod på institusjonen	26
4.2.4	Rapportering og evaluering undervegs i opphaldet på barnevernsinstitusjonen.....	29
4.3	Tredje fase: Avslutning av opphaldet på barnevernsinstitusjon	32
4.3.1	Sluttrapport	32
4.3.2	Sluttevaluering	33

4.3.3	Behandlingsresultat	34
4.4	Historia om «Ola» – eit døme på manglande dokumentasjon ved plassering og opphald i ein barnevernsinstitusjon	34
5	System og rutinar for å sikre det beste for barna	37
5.1	Dimensjonering av tilbodet av institusjonsplassar	37
5.1.1	Utnyttinga av plassane i statlege institusjonar og rammeavtar	37
5.1.2	Kostnader ved plasseringar i barnevernsinstitusjonar	38
5.2	Kjøp av plassar i private barnevernsinstitusjonar	39
5.2.1	Inngåing av rammeavtar	39
5.2.2	Oppfølging frå Bufdir av at leverandørar med rammeavtale leverer tenester som avtalt	40
5.2.3	Kjøp av plassar i private barnevernsinstitusjonar	41
5.2.4	Kompetansen til inntaksrådgivarane i å gjennomføre kjøp av plassar i private barnevernsinstitusjonar	42
5.2.5	Eining for inntaksstøtte	43
5.3	Kompetanse, rutinar og dokumentasjon ved plassering av barn i institusjonar	45
5.3.1	Den barnevernsfaglege kompetansen til inntaksrådgivarane	45
5.3.2	Rutinar og retningslinjer som utgangspunkt for arbeidet til inntaksrådgivarane	46
5.3.3	Dokumentasjon og arkivering ved plassering av barn i barnevernsinstitusjonar	46
5.4	System og rutinar i Bufetat for styring, oppfølging og kontroll av barnevernsinstitusjonar	48
5.4.1	Godkjenning og kontroll av barnevernsinstitusjonar	48
5.4.2	Styring og oppfølging av barnevernsinstitusjonane	49
5.4.3	System for registrering av avvik og mishald	51
6	Vurderingar	52
6.1	barn blir ikkje tilstrekkeleg kartlagde og følgde opp	52
6.1.1	Behova til fleire barn blir ikkje godt nok kartlagde ved val av barnevernsinstitusjon	52
6.1.2	Fleire barn blir ikkje godt nok følgde opp under opphaldet på barnevernsinstitusjonar	53
6.2	Systemet for kvalitetssikring av barnevernsinstitusjonar har ikkje fungert godt nok	53
6.3	Brot på rutinar for kjøp av institusjonsplassar aukar risikoen både for dyre innkjøp og for at det ikkje blir teke nok omsyn til behova til barn.	54

Tabelloversikt

Tabell 1	Svarprosent i spørjeundersøking	11
Tabell 2	Talet på brot på forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i institusjonar	48

Figuroversikt

Figur 1	Oversikt over aktørane i det statlege barnevernet ved plassering av barn i barnevernsinstitusjonar ..	8
Figur 2	Talet på barn som er plasserte i statlege og private barnevernsinstitusjonar. Fordeling per målgruppe ved utgangen av åra 2016–2019	9
Figur 3	Gangen i ei barnevernssak når barnet blir plassert på institusjon	18
Figur 4	Informasjon om barnet før plassering i barnevernsinstitusjonar, tal i prosent (n = 83)	20
Figur 5	Dokumentasjon av grunngiving for val av barnevernsinstitusjon, tal i prosent (n = 89)	22
Figur 6	Dokumentasjon av barnet sitt synspunkt på plasseringa, tal i prosent (n = 89)	23

Figur 7 Flyttingar av barn i barnevernsinstitusjonar, tal i prosent (n = 809)	24
Figur 8 Inntaksrådgivarane si vurdering av om plasseringar i private barnevernsinstitusjonar blir godt nok sluttevaluerte, tal i prosent (n = 82)	33
Figur 9 Inntaksrådgivarane si vurdering av kor ofte det blir gjennomført skriftleg sluttevaluering av plasseringar i private barnevernsinstitusjonar ²⁷ , tal i prosent (n = 82)	33
Figur 10 Tidslinje for dokument i saka til Ola.....	35
Figur 11 Talet på barn og årlege kostnader til rammeavtalar og enkeltkjøp av institusjonsplasseringar, 2016–2019	39
Figur 12 Kompetanse hos inntaksrådgivarane i oppgåver som er knytte til kjøp av plassar i private barnevernsinstitusjonar, tal i prosent.....	42
Figur 13 Prosentdel av nye enkeltkjøp av plassar i private barnevernsinstitusjonar som blei kvalitetssikra av eining for inntaksstøtte i 2018 og 2019.....	43
Figur 14 Prosentdel av kvalitetssikringane som avdekte avvik i 2018 og 2019, tal i prosent (n = 154).....	44
Figur 15 Kompetansen til inntaksrådgivarane innanfor barnevernsfaglege vurderingar, tal i prosent.....	45
Figur 16 Kompetansen til inntaksrådgivarane i bruk av ePhorte og BiRK, tal i prosent.....	47
Figur 17 Kjennskap blant inntaksrådgivarane til system for registrering av avvik og mishald, tal i prosent ...	51

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1 Døme på ein handlingsplan	26
---	----

1 Innleiing

1.1 Bakgrunn

Alle barn og unge som veks opp i Noreg, skal ha trygge og gode oppvekstvilkår. Det vil seie at barn og unge som lever under forhold som kan skade helsa og utviklinga deira, skal få nødvendig hjelp, omsorg og vern, jf. *lov om barnevernstjenester* (barnevernlova) § 1-1.

Det kommunale barnevernet skal setje i verk tiltak for barnet og familien dersom barnet har særleg behov for det på grunn av forholda i heimen eller av andre grunnar. Tiltak for barnet og familien kan anten vere hjelpetiltak i heimen eller plassering av barnet utanfor heimen. Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) har plikt til å støtte det kommunale barnevernet når barn blir plasserte utanfor heimen. Når barn blir plasserte i barnevernsinstitusjonar, skal det leggjast avgjerande vekt på omsynet til det beste for barnet, jf. barnevernlova § 4-1. I disponeringsbrevet frå Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) til Bufetat for 2017 legg direktoratet vekt på kor viktig det er at barn og unge har ei positiv utvikling under opphaldet på barnevernsinstitusjonane. Barn skal ha det betre og ha fleire moglegheiter for meistring når dei reiser frå institusjonen, enn dei hadde då dei blei plasserte der.

Bufetat plasserer barn i både statlege og private barnevernsinstitusjonar. Dei private barnevernsinstitusjonane omfattar både ideelle og kommersielle leverandørar. Per 31. desember 2019 var totalt 774 barn plasserte i barnevernsinstitusjonar. 498 av barna var plasserte i private barnevernsinstitusjonar, medan dei andre 276 barna var plasserte i statlege barnevernsinstitusjonar.

Bakgrunnen for undersøkinga er at det dei seinare åra har vore fleire alvorlege hendingar ved barnevernsinstitusjonar som viser at barn ikkje alltid får den omsorga og behandlinga dei har behov for og krav på. Eit døme er då Bufdir la ned ein statleg barnevernsinstitusjon fordi institusjonen ikkje gav barna eit forsvarleg tilbod.¹ Manglar ved personalsituasjonen, behandlinga som blei gitt, og brukarmedverknaden til barna blei oppgitt som årsak.² Statens helsetilsyn konkluderte i undersøkinga si med at den uforsvarlege drifta ikkje blei fanga opp eller retta, trass i at bekymringane var kjende for Bufetat.³ Eit anna døme er då Bufdir sa opp ein rammeavtale med ein privat leverandør etter manglar ved omsorga for barna.⁴ Fylkesmannen konkluderte i tilsyn med at leverandøren ikkje hadde levert forsvarlege tenester til barna.⁵ Ved begge desse tilfella blei det avdekt at manglane fekk store konsekvensar for livet til barna.

1.2 Mål og problemstillingar

Målet med denne undersøkinga er å vurdere om statlege barnevernsmyndigheitene sikrar det beste for barnet ved plassering og oppfølging av barn i private og statlege barnevernsinstitusjonar, og eventuelle svake sider ved området.

For å kaste lys over målet har vi i revisjonen utarbeidd desse problemstillingane:

1. Korleis skjøttar Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet oppgåvene sine og ansvaret sitt ved plassering av barn i barnevernsinstitusjonar?
2. I kva grad skjøttar Barne-, ungdoms- og familieetaten oppgåvene sine og ansvaret sitt for at barn skal få tenester som er til deira beste, ved plassering i barnevernsinstitusjonar?
3. Kva er årsakene til eventuelle svake sider ved korleis Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Barne-, ungdoms- og familieetaten sikrar tenester som er til beste for barnet, ved plassering i barnevernsinstitusjonar?

For å vurdere om det beste for barnet er sikra, har vi i undersøkinga teke utgangspunkt i om behova til barnet er tilstrekkeleg vurderte før barnet blir plassert i barnevernsinstitusjonen, om barnet er tilstrekkeleg

¹ https://bufdir.no/Aktuelt/Arkiv/2018/Vestlundveien_legges_ned/ [hentdato 24. februar 2020].

² <https://bufdir.no/globalassets/global/aktuelt/barnevern/rapport-undersokelsen-av-vestlundsveien-ungdomssenter.pdf> [hentdato 25. februar 2020].

³ <https://www.helsetilsynet.no/publikasjoner/andre-publikasjoner/gjennomgang-av-barnevernets-oppfolging-av-de-to-jentene-som-var-plassert-pa-vestlundveien-ungdomssenter-og-som-senere-dode/#3Hovedfunn> [hentdato 24. februar 2020].

⁴ https://bufdir.no/Aktuelt/Arkiv/2018/Bufdir_sier_opp_avtale_med_Naromsorg_Sor/ [hentdato 26. februar 2020].

⁵ Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder (2018) *Historien om Stina*.

følgd opp undervegs i plasseringa, og om plasseringa blir evaluert etter at opphaldet er avslutta. Dette omfattar ei vurdering av tre element:

- om det finst dokumentasjon på dei vurderingane som danna grunnlaget for valet av barnevernsinstitusjon
- om det blir rapportert om utviklinga til barnet undervegs i plasseringa
- om plasseringa blir evaluert etter at opphaldet er avslutta, med utgangspunkt i måla som blei sette i forkant av plasseringa

1.3 Avgrensing og omgrepsbruk

Undersøkinga omfattar statlege barnevernsmyndigheiter. Akutt plasseringar, plasseringar i omsorgssenter for einslege mindreårige asylsøkjjarar og plasseringar i senter for foreldre og barn er ikkje inkludert i undersøkinga. Det kommunale barnevernet er ikkje revisjonsobjekt i undersøkinga. Undersøkinga omfattar prosessen frå og med det kommunale barnevernet ber om bistand for å få plassert eit barn i ein barnevernsinstitusjon.

I Oslo kommune skal kommunen skjøtte oppgåvene og myndigheita til Barne-, ungdoms- og familieetaten, jf. barnevernlova § 2-3 a. Barn som Oslo kommune har plassert i barnevernsinstitusjonar, inngår derfor ikkje i undersøkinga.

I undersøkinga bruker vi omgrepet *private barnevernsinstitusjonar* om både ideelle og kommersielle aktørar. Dette gjer vi fordi det ikkje er nokon skilnad i krava som blir stilte til dei ideelle og kommersielle leverandørane når det gjeld kva for tilbod som skal leverast for å sikre det beste for barnet.

Omgrepet *plassering* er i denne undersøkinga nytta om det ansvaret Bufetat har ved val av institusjon og oppstart av institusjonsopphaldet.

Undersøkinga omfattar i hovudsak barn og unge til og med 18 år, som vidare blir omtalte som barn.

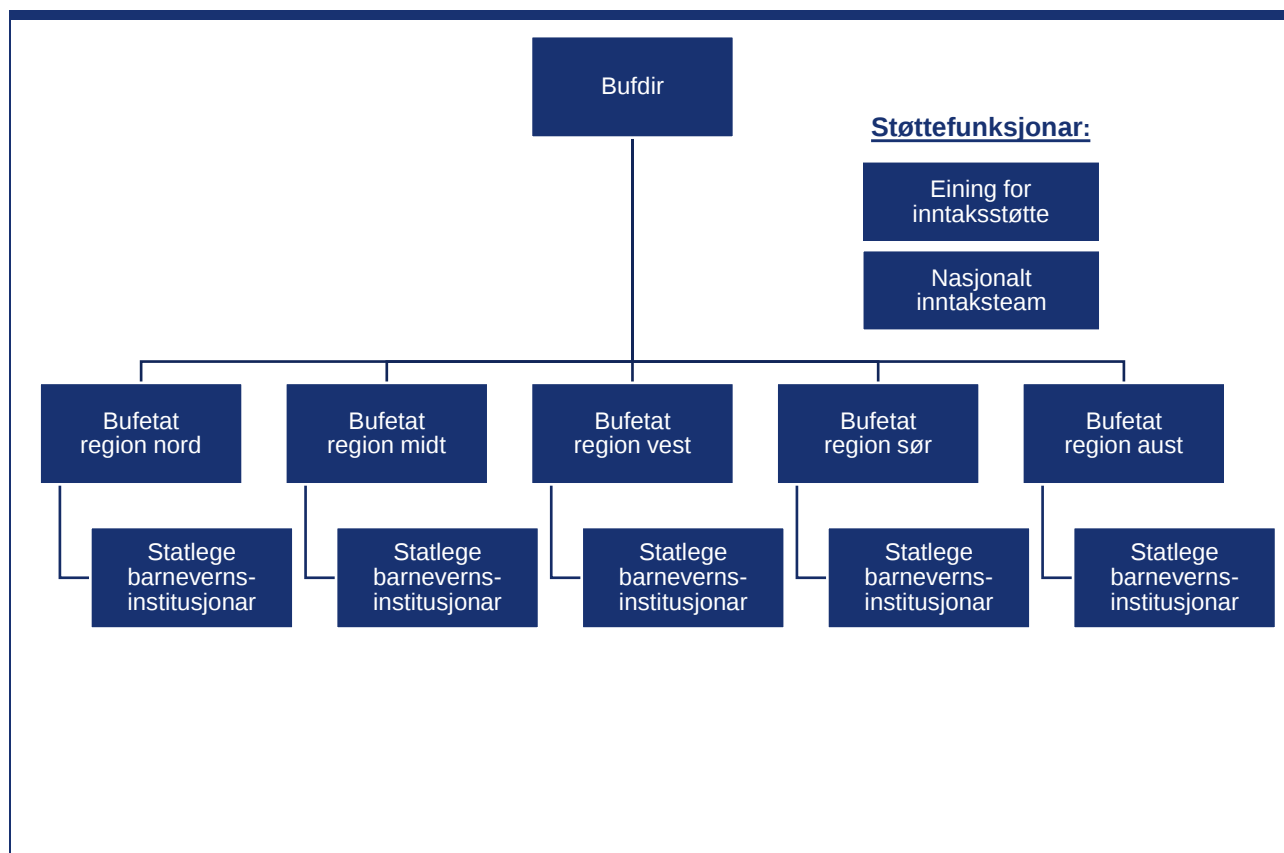
Undersøkingssperioden er frå 2017 til 2019.

1.4 Organisering og omfang

Det statlege barnevernet er underlagt Barne- og familiedepartementet og omfattar ei sentral barnevernsmyndigheit, fagdirektoratet Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) med fem regionale barnevernsmyndigheiter. Barnevernsinstitusjonane til Bufetat utgjer det lokale, statlege nivået.

1.4.1 Organisering og aktørar i det statlege barnevernet

Figur 1 Oversikt over aktørane i det statlege barnevernet ved plassering av barn i barnevernsinstitusjonar



Kjelde: Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) er fagdirektorat med ansvar for det statlege barnevernet.

Det er oppretta to støttefunksjonar som er underlagde direktoratet: eining for inntaksstøtte og nasjonalt inntaksteam.

Eining for inntaksstøtte skal gi råd og rettleiing ved kjøp av barnevernstenester frå private leverandørar og i juridiske spørsmål på området. Eininga skal òg vurdere behovet for å hjelpe til med førebuinga av saker til tvisteløysingsnemnda i barnevernet. I tillegg har eininga ansvar for opplæring av dei regionale inntakseiningane i bruk av avtalar og rutinar for kjøp av barnevernstenester. Eining for inntaksstøtte har som mål å bidra til at Bufetat utnyttar ressursane på ein god måte.⁶

Nasjonalt inntaksteam skal støtte Bufetat med kartlegging og målgruppevurdering av barn som skal plasserast i barnevernsinstitusjonar etter barnevernlova §§ 4-24⁷ og 4-26⁸. Fram til 1.april 2019 gav nasjonalt inntaksteam tilråding til konkrete institusjonsplassar for barnet. Målgruppevurdering handlar om å vurdere kva for ei av desse målgruppene barnet høyrer til:

- målgruppe for ungdommar med alvorleg og vedvarande rusmisbruk
- målgruppe for ungdommar med alvorlege åtferdsvanskar og høg risiko for å utvikle varige problem i form av kriminalitet som held fram i vaksen alder

⁶ Eining for inntaksstøtte (2018) Årsrapport.

⁷ Plassering og tilbakehald i institusjon utan eige samtykke.

⁸ Tilbakehald i institusjon på grunnlag av eige samtykke.

- målgruppe for ungdommar med alvorlege åtferdsvanskar og låg risiko for å utvikle problem i form av kriminalitet som held fram i vaksen alder

Formålet er mellom anna å unngå at ungdommar med langvarig og alvorleg rusproblematikk blir plasserte saman med ungdommar utan slik problematikk.⁹

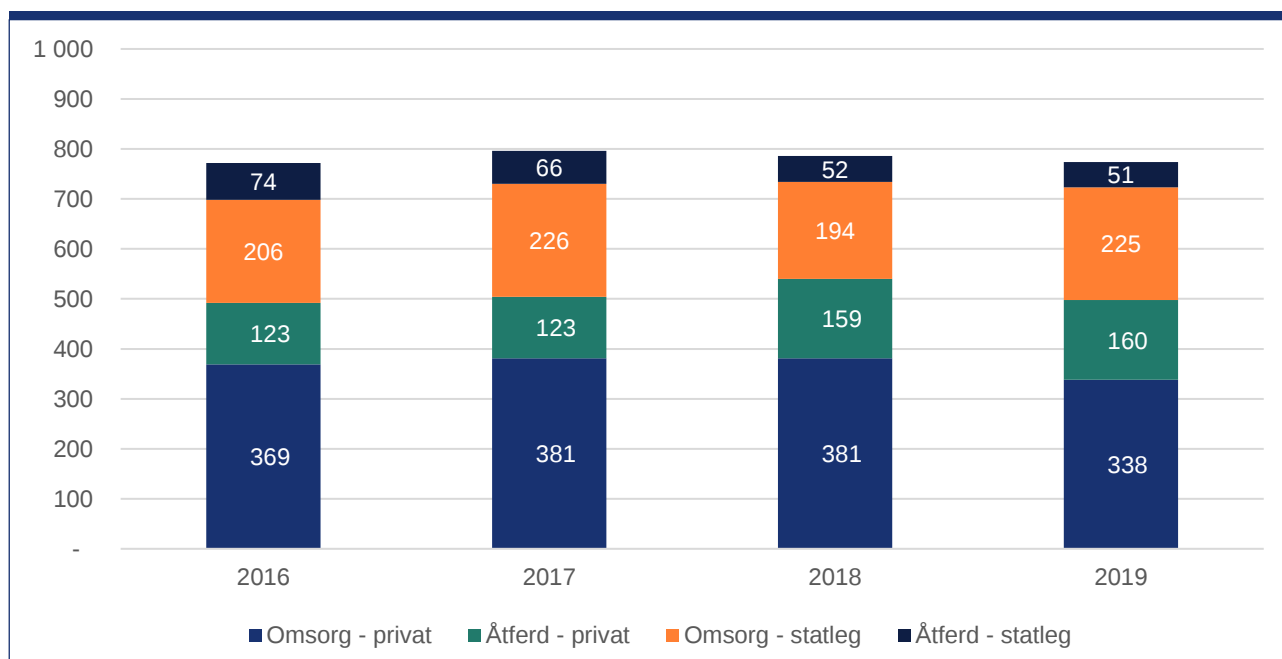
Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) er organisert i fem regionar og tilbyr mellom anna det kommunale barnevernet differensierte og spesialiserte barnevernsinstitusjonar, i privat eller statleg regi. I kvar region er det ei inntakseining med inntaksrådgivarar som har det praktiske ansvaret for plassering og oppfølging av barn i barnevernsinstitusjonar. Statlege barnevernsinstitusjonar blir drivne av Bufetat.

Bufetat skil mellom institusjonar for barn med omsorgsbehov og institusjonar for barn med alvorlege åtferdsvanskar (åtferdsinstitusjonar). Barn som er under 12 år, blir som regel plasserte i fosterheim, men dersom Bufetat ikkje finn ein eigna fosterheim, kan barnet bli plassert i ein institusjon. I institusjonar for barn med alvorlege åtferdsvanskar blir det skilt mellom målgruppene ungdom med låg risiko for varige åtferdsproblem (åtferd låg), ungdom med høg risiko for varige åtferdsproblem (åtferd høg) og ungdom med vedvarande rusproblem, jf. målgruppevurderinga frå nasjonalt inntaksteam.

1.4.2 Talet på barn i barnevernsinstitusjonar

Figur 2 viser fordelinga av barn som er plasserte i private og statlege barnevernsinstitusjonar, og fordelinga i omsorgs- og åtferdsinstitusjonar.

Figur 2 Talet på barn som er plasserte i statlege og private barnevernsinstitusjonar. Fordeling per målgruppe ved utgangen av åra 2016–2019



Kjelde: Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

Ved utgangen av 2019 var 64 prosent av barna i barnevernsinstitusjonar plasserte i ein privat barnevernsinstitusjon.

Figur 2 viser at dei fleste barn som er plasserte i barnevernsinstitusjonar, er i målgruppa barn med omsorgsbehov. Dette gjeld barn i både statlege og private institusjonar. Ved utgangen av 2019 var om lag tre av fire barn i institusjonar plasserte i ein omsorgsinstitusjon. I målgruppa barn med alvorlege åtferdsvanskar er fleire barn plasserte i private barnevernsinstitusjonar enn i statlege. Dette gjeld for heile perioden.

⁹ https://bufdir.no/Barnevern/Inntak/Instrument_for_risikovurdering_av_varige_adferdsvansker_YLS_CMI/ [hentdato 4. mars 2020].

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

For å kaste lys over problemstillingane i undersøkinga har vi gjennomført dokumentanalysar, intervju, saksgjennomgangar og ei spørjeundersøking. Vidare har vi sendt brev til statlege institusjonar med spørsmål, og vi har gjennomført analysar av statistikk og rekneskapsdata.

2.1 Dokumentanalyse

Vi har gått gjennom tildelingsbrev fra Barne- og familiedepartementet, disponeringsbrev til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og rapporteringane frå Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) for åra 2017–2019 i tillegg til årsrapportar for Bufdir, eining for inntaksstøtte og nasjonalt inntaksteam. I tillegg har vi gått gjennom nasjonale interne rutinar og retningslinjer for Bufetat og dokumentasjon på styringsdialogen mellom statlege institusjonar og Bufetat for åra 2018 og 2019. Ein rapport frå internrevisjonen til Bufdir er også gjennomgått.¹⁰

Vidare har vi henta inn eit utval rapportar frå den årlege kontrollen Bufetat gjer av barnevernsinstitusjonar etter *forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner* (forskrift om internkontroll i institusjonar) for åra 2017 til 2019. Dei 161 rapportane vi har gått gjennom, gjeld institusjonar som barna i saksgjennomgangen er plasserte i. Føremålet med gjennomgangen av rapportane er å få innsikt i korleis Bufetat godkjenner private barnevernsinstitusjonar, og kontrollerer og følgjer opp statlege og private barnevernsinstitusjonar.

2.2 Saksgjennomgang

For å undersøkje praksisen i Bufetat for plassering og oppfølging av barn i barnevernsinstitusjonar har vi gått gjennom saker som gjeld plasseringar i institusjonar. Vi har sett på om behovet til barnet var kartlagt før plasseringa, kva planar og dokument som fanst, og korleis Bufetat følgde opp plasseringane undervegs og evaluerte dei i etterkant. Saksgjennomgangen viser også i kva grad rutine og retningslinjene til Bufdir for oppfølging av plasseringar er tekne i bruk.

Utgangspunktet for utvalet av saker til gjennomgangen var alle aktive institusjonsplasseringar i private og statlege barnevernsinstitusjonar på to tidspunkt: 31. januar 2018 og 31. august 2018. Sakene omfatta 926 barn som var plasserte i private barnevernsinstitusjonar, og 508 barn som var plasserte i statlege barnevernsinstitusjonar.

Vi gjorde eit tilfeldig, stratifisert utval av 90 plasseringar i private barnevernsinstitusjonar med utgangspunkt i region, type kjøp og talet på plasseringar per leverandør. Dette gjorde vi for å sikre spreining på regionar og leverandørar og for å sikre at saksgjennomgangen skulle dekkje både avrop på rammeavtalar og enkeltkjøp. På same måten gjorde vi eit tilfeldig, stratifisert utval av 50 plasseringar i statlege barnevernsinstitusjonar med utgangspunkt i region og talet på plasseringar per institusjon. Dette gjorde vi for å sikre spreining av plasseringar på alle regionar og fleire statlege institusjonar.

Totalt valde vi ut 140 plasseringar. Vi gjennomførte ein forenkla saksgjennomgang av desse plasseringane med utgangspunkt i dokument Bufdir hadde sendt over. Deretter blei 40 plasseringar med manglar ved dokumentasjonen valde ut til ein fullstendig saksgjennomgang i fagsystemet BiRK. Fordelinga var 25 plasseringar i private institusjonar og 15 i statlege institusjonar, med ei jamn fordeling på regionane i Bufetat. I utvalet var ti av plasseringane i private institusjonar og fire av dei statlege plasseringane aktive per 1. september 2019.

2.3 Spørjeundersøking

For å få oversikt over praksisen for plassering av barn i barnevernsinstitusjonar og korleis Bufdir på systemnivå legg til rette for at Bufetat kan ta hand om oppgåvene og ansvarsområda sine, sende vi ut ei spørjeundersøking til inntaksrådgivarane ved inntakseiningane i dei fem regionane i Bufetat.

¹⁰ Bufdir (2018) Internrevisjonsoppdrag 17-4 Oppfølging av private leverandører.

Spørsmåla i spørjeundersøkinga handlar om korleis inntaksrådgivarane vurderer system, støttetjenester, rutinar og retningslinjer, om korleis plasseringar blir dokumenterte, og om kompetanse, kjøp av plassar i private barnevernsinstitusjonar, oppfølging av plasserte barn og samarbeid mellom Bufetat og andre aktørar.

Før spørjeundersøkinga blei send ut, blei det gjennomført ei pilotundersøking der to inntaksrådgivarar gav innspel til undersøkinga.

Spørjeundersøkinga gjekk ut til alle inntaksrådgivarane i dei fem regionane i Bufetat, totalt 135 respondentar. 102 av desse svarte på undersøkinga. Av desse blei 13 respondentar tekne ut av undersøkinga fordi dei ikkje arbeidde med ordinære plasseringar i barnevernsinstitusjonar. Det totale talet på inntaksrådgivarar som arbeider med ordinære plasseringar i barnevernsinstitusjonar, blei dermed 122. Talet på respondentar i undersøkinga er 89. Dette gir ein svarprosent på 73.

Tabell 1 Svarprosent i spørjeundersøking

Region	Talet på inntaksrådgivarar i regionane i Bufetat som arbeider med ordinære plasseringar i barnevernsinstitusjonar per april 2019	Talet på svar	Svar i prosent
Midt	22	19	86
Nord	12	12	100
Sør	31	19	61
Vest	23	15	65
Aust	34	24	71
Totalt	122	89	73

Kjelde: Spørjeundersøking frå Riksrevisjonen

Tabell 1 viser at prosentdelen som har svart i dei ulike regionane, varierer mellom 61 i region sør og 100 i region nord. Ein fråfallsanalyse gir ingen indikasjonar på vesentlege, systematiske skeivskapar i utvalet som svarte på spørjeundersøkinga.

2.4 Intervju

Vi har gjennomført intervju med Barne- og familiedepartementet, Bufdir, eining for inntaksstøtte, dei fem regionane i Bufetat og eit utval brukarorganisasjonar.

Føremålet med intervjuet med Bufdir var å hente inn informasjon om korleis direktoratet sikrar tenester til beste for barnet på systemnivå ved plassering av barn i barnevernsinstitusjonar. Intervjuet handla i tillegg om korleis direktoratet vurderer den praksisen som blei avdekt gjennom dei andre delane av datainnsamlinga.

Føremålet med intervju med regionane i Bufetat og eining for inntaksstøtte var å finne ut meir om korleis Bufetat arbeider med sine oppgåver og ansvarsområde for å sikre tenester til det beste for barn ved plassering i barnevernsinstitusjonar, og kva føresetnader Bufetat har for å gjere dette.

I kvar av dei fem regionane i Bufetat intervju vi både regionleiinga og minst fire inntaksrådgivarar, eller andre med tilsvarande stilling. Inntaksrådgivarane er dei som har det praktiske ansvaret for plassering og oppfølging av barn i barnevernsinstitusjonar, og intervju tok utgangspunkt i plasseringar frå saksgjennomgangen.

Vidare gjennomførte vi eit intervju med Barne- og familiedepartementet for å få kommentarar frå departementet til hovudfunna i undersøkinga.

Alle referata frå intervjuar som er brukte i rapporten, er verifiserte.

Vi gjennomførte i tillegg eit fokusgruppemøte med representantar frå Barn av rusmisbrukere, Forandringsfabrikken, Fosterhjemsforeningen, Landsforeningen for barnevernsbarn og Mental helse ungdom. Føremålet med møtet var å hente inn synspunkt på korleis dei statlege myndigheitene sikrar at tenestene er til det beste for barnet ved plassering i barnevernsinstitusjonar.

2.5 Skriftlege spørsmål til statlege barnevernsinstitusjonar

Vi har sendt skriftlege spørsmål til 16 statlege barnevernsinstitusjonar for å kartleggje kva informasjon dei har i forkant av plassering av barn, og kva rutinar dei har for å dokumentere utviklinga til barna. I tillegg har vi spurt om korleis barn som er plasserte i desse institusjonane, blir følgde opp av regionane i Bufetat.

Utvalet av statlege institusjonar er gjort med utgangspunkt i saksgjennomgangen.

2.6 Statistikk og rekneskapsdata

Vi har henta inn statistikk og rekneskapsdata for å få eit bilete av utviklinga og omfanget av plasseringar i statlege og private barnevernsinstitusjonar.

Rekneskapstala er henta inn gjennom uttrekk frå revisjonsverktøyet IDEA for perioden 2016 til 2019. Uttrekket frå rekneskapen viser utviklinga for avrop på rammeavtalar, enkeltkjøp og plasseringar i statlege barnevernsinstitusjonar. Bufdir har stadfesta at dei er einige i uttrekket av rekneskapstala.

Vi har henta inn statistikk frå Bufdir om kor mange barn som var plasserte i statlege og private barnevernsinstitusjonar per 31. desember for åra 2016 til 2019. Vi har også henta inn statistikk om utnyttingsgrad i statlege barnevernsinstitusjonar. I tillegg har vi henta inn statistikk med oversikt over talet på flyttingar av barn som var plasserte i barnevernsinstitusjonar per mai 2019.

3 Revisjonskriterium

Det er eit overordna prinsipp i barnevernlova at barnevernsmyndigheiter skal leggje avgjerande vekt på kva som er til det beste for barnet, når dei vel tiltak. Dette prinsippet blei styrkt i 2003, då FNs barnekonvensjon blei inkorporert i *lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett* (menneskerettslova) – sjå vedlegg 7. Barnekonvensjonen gir barn og ungdom under 18 år eit særleg menneskerettsvern. Konvensjonen slår fast at alle barn har rett til liv og helse, skulegang og utvikling, deltaking og medverknad, omsorg og vern. Ved alle handlingar som vedkjem barn, skal det vere grunnleggjande å vurdere kva som er til det beste for barnet. Alle offentlege organ og offentleg tilsette er pålagde å oppfylle og respektere rettane til barn slik dei er uttrykte i konvensjonen.

3.1 Overordna mål med å plassere barn i barnevernsinstitusjonar

Barnevernlova har som føremål å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade helsa og utviklinga deira, får nødvendig hjelp, omsorg og vern til rett tid, og å bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår, jf. § 1-1. Det er eit overordna prinsipp at ein skal leggje avgjerande vekt på å finne tiltak som er til beste for kvart enkelt barn, jf. barnevernlova § 4-1. Når barn av ulike årsaker ikkje kan bu heime, vil det i enkelte tilfelle vere nødvendig å plassere dei i ein barnevernsinstitusjon. Tvangsvedtak om å overta omsorga etter barnevernlova § 4-12 blir gjort av fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker. Dersom det ligg føre samtykke til plasseringa frå ein forelder, eventuelt frå barnet sjølv, er det kommunalt barnevern som fattar vedtak om plassering.

I samband med at barnevernlova blei endra i 2014, viste barne- og familiekomiteen i Innst. 395 L (2012–2013), jf. Prop. 106 L (2012–2013) til departementet sitt mål med institusjonstilbodet, nemleg å bidra til å gi barn trygge rammer, utviklingsmoglegheiter, auka livskvalitet og varige, positive endringar i livet. Komiteen peikar på at barn i større grad enn i dag skal bli godt nok utgreidde både før plassering, undervegs og etter at opphaldet er over. For å ta vare på barn på institusjonar meiner komiteen det er nødvendig å styrkje kompetansen til dei tilsette og leggje til rette for medverknad frå barnet.

3.2 Ansvar og roller for myndigheitene på barnevernsområdet

Dei statlege barnevernsmyndigheitene omfattar Barne- og familiedepartementet, Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) og fylkesmennene, jf. barnevernlova §§ 2-2 og 2-3. Fylkesmennene skal gjennomføre tilsyn med barnevernsinstitusjonane.

3.2.1 Barne- og familiedepartementet

Av barnevernlova § 2-3 første ledd går det fram at Barne- og familiedepartementet mellom anna skal føre tilsyn med at lova og forskriftene og andre føresegner som gjeld for tenester og tiltak etter denne lova blir brukte rett og på ein måte som fremjar føremålet med lova. Departementet skal også gi dei retningslinjene og instruksane som er nødvendige for at ein når desse måla.

Det følgjer av *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) § 4 at departementet skal fastsetje overordna mål og styringsparametrar for underliggjande verksemdar.

3.2.2 Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) får fullmakter frå departementet og har ansvaret for den faglege og administrative leiinga av Bufetat. Bufetat har ansvaret for det statlege barnevernet og familievernet, og skal gi barn, unge og familiar som treng det, tiltak med høg og rett kvalitet i heile landet.

Etter ei lovendring 1. januar 2014 blei Bufdir fagorgan for heile barnevernet, jf. Innst. 395 L (2012–2013). Bufdir er fagleg rådgivar for Barne- og familiedepartementet og skal vere eit kompetanseorgan for heile barnevernssektoren, andre offentlege organ og samfunnet generelt. Bufdir skal bidra til at den vedtekne politikken på barnevernsområdet blir sett i verk, og forvalte regelverket på området. For å ta hand om støtteplikta til Bufetat, jf. barnevernlova § 2-3, kjøper Bufdir institusjonsplassar ved å lyse ut anbuds konkurransar med forhandlingar om kjøp av slike plassar. Støtteplikta blir løyst ut når den kommunale barnevernstenesta ber om støtte til plassering av barn utanfor heimen. Det er viktig å sjå innhaldet i

støtteplikta i samanheng med kravet i barnevernlova § 1-4 om at tenester og tiltak skal vere forsvarlege. Det er krav om at det alltid skal finnast eit tilgjengeleg og eigna tiltak når kommunen skal plassere barn utanfor heimen.¹¹

Bufdir har etatsstyringsansvar for Bufetat og instruerer og delegerer myndigheit til regionane i Bufetat gjennom årlege disponeringsbrev. Regionane i Bufetat leverer barne- og familieverntenester på vegner av staten. Ansvaret er mellom anna regulert av barnevernlova og familievernkontorlova.

Det følgjer av økonomireglementet § 4 b), jf. løyvingreglementet § 10, at alle verksemdar skal sikre at dei oppnår fastsette mål og resultatkrav, at ressursbruken er effektiv, og at verksemda blir driven i samsvar med dei lovene og reglane som gjeld, inkludert krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk åtferd. Ifølgje *lov om offentlege anskaffelser* (innkjøpslova) skal Bufdir og Bufetat sikre mest mogleg effektiv ressursbruk ved offentlege innkjøp basert på reglar for forretningar og likebehandling.

Bufetat skal etter barnevernlova § 2-3 tredje ledd ha internkontroll for å sikre at oppgåvene blir utførte i samsvar med krav som er fastsette i lov eller i medhald av lov. Staten må kunne gjere greie for korleis dei oppfyller kravet til internkontroll.

3.2.3 Barnevernstenesta til kommunane

Kommunane har ansvaret for å setje i verk vedtak om omsorgsovertaking etter § 4-12. Plasseringsalternativ og -stad skal veljast ut frå kva som er til beste for barnet, jf. barnevernlova §§ 4-14 og 4-15. Ved omsorgsovertakinga skal barnevernstenesta vedta ein plan for omsorgssituasjonen til barnet jf. barnevernlova § 4-15 tredje ledd. Etter ei omsorgsovertaking har barnevernstenesta eit kontinuerleg og heilskapleg ansvar for oppfølginga av barnet, inkludert eit ansvar for å følgje utviklinga til barnet og foreldra, jf. barnevernlova § 4-16. Når eit barn blir plassert i institusjon, på grunn av alvorlege åtferdsvanskar etter barnevernslova §§ 4-24 eller 4-26, skal barnevernstenesta følgje med på omsorgssituasjonen og utviklinga til barnet, og sørgje for at det blir utarbeidd ein tiltaksplan for barnet, jf. § 4-28 første og andre ledd og § 4-26. Ved plassering på institusjon skal barnevernstenesta følgje opp plasseringa undervegs og vurdere tiltaket på nytt når plasseringa har vart i seks månader, jf. § 4-24 tredje ledd. Tiltaksplanen skal endrast dersom behova til barnet tilseier det, og endringar skal så langt som mogleg gjerast i samarbeid med barnet, jf. § 4-28 tredje ledd.

Når plasseringa skjer med støtte frå Bufetat, jf. § 2-3 andre ledd bokstav a, skal Bufetat etter oppmoding frå barnevernstenesta i kommunen støtte barnevernstenesta med utarbeiding av tiltaksplanen, jf. § 4-28 fjerde ledd.

3.3 Krav til gjennomføringa av innkjøp av private barnevernsplassar

Kjøp av helse- og sosialtenester er underlagt innkjøpslova med tilhøyrande forskrifter. Reglane om offentlege innkjøp er baserte på grunnleggjande prinsipp som er felte ned i innkjøpslova § 4. Føresegna fastset at offentlege oppdragsgivarar skal «opptre i samsvar med grunnleggjande prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarehet og forholdsmessighet». Nærmare føresegner er gitt i *forskrift om offentlege anskaffelser*.

Forskrifta § 2-4 bokstav h gir unntak for innkjøp av tenester som omfattar utøving av offentlig myndigheit som er unnateke EØS-avtalen etter artikkel 39, jf. artikkel 32. Overvakingsorganet til EFTA (ESA) har uttalt at kjøp av plassar i barnevernsinstitusjonar av Bufdir kjem inn under dette unntaket i EØS-avtalen. Grunngivinga til ESA er at institusjonane utøver tvang av eit visst omfang, jf. barnevernlova § 5-9 og forskrift om rettigheter og bruk av tvang under opphold i barnevernsinstitusjonane.

Forvaltningslova gjeld etter § 1 for «den virksomhet som drives av forvaltningsorganer» og dermed utøver offentlig myndigheit. All verksemd i forvaltninga er underlagd dei lovfesta og ulovfesta reglane om offentlig saksbehandling. All saksbehandling og verksemd som blir rekna som offentlig verksemd, skal skje i samsvar med føresegnene i forvaltningslova. Det følgjer av god forvaltningsskikk at det skal vere mogleg å sjå ut frå dokumentasjonen kva for faglege vurderingar som ligg til grunn for dei vedtaka som er gjorde. God forvaltningsskikk er ein ulovfesta rettsregel som supplerer dei lovfesta krava til saksbehandling som følgjer

¹¹ Prop. 73 L (2016–2017) *Endringer i barnevernloven* og Innst. 318 S (2015–2016).

av forvaltningslova og særlovgivinga, i dette tilfellet barnevernlova. Krav om forsvarleg dokumentasjon følgjer også av kravet i barnevernlova § 1-4.

Når det gjeld kjøp av plassar i barnevernsinstitusjonar, inngår Bufdir rammeavtalar med aktuelle leverandørar etter ei utlysing. Ein rammeavtale blir definert som ein avtale som blir inngått mellom éin eller fleire oppdragsgivarar og éin eller fleire leverandørar, og som har til føremål å fastsetje vilkåra for dei kontraktane som oppdragsgivaren skal inngå i løpet av ein bestemt periode. Når Bufdir inviterer fleire til å levere inn tilbod, blir det skapt ei forventning hos tilbydarane om at Bufdir opptrer i tråd med det som er skildra i tilbodet. For å skape tillit til dei avgjerdene som Bufdir tek gjennom innkjøpsprosessen, vil det også vere tenleg å dokumentere vala som er gjorde i samband med utlysing og inngåing av kontraktar.

Føremålet med å kjøpe tenester frå private er å sikre mange nok institusjonsplassar til at Bufetat klarer å oppfylle støtteplikta si overfor kommunane, jf. barnevernlova § 2-3. Tenesta dei private aktørane yter, skal tilfredsstillende dei same krava til innhald, kvalitet og kompetanse som tenestene Bufetat sjølv utfører jf. barnevernlova § 5-8. Kvalitetskrava er forankra i tilgjengeleg kunnskap om behova til barn og er dei same krava som blir stilte til institusjonane til Bufetat. Prinsippet om å leggje avgjerande vekt på kva som er til beste for barnet, gjeld val av alle typar tiltak, også val av institusjonsplass, jf. barnevernlova § 4-1.

Kvalitetskrava handlar mellom anna om at institusjonane skal ha ei definert målgruppe og eit formulert mål for den faglege verksemda. Metodane som blir brukte ved institusjonen, skal vere fagleg og etisk forsvarlege, tilpassa målgruppa og målet til institusjonen, og forankra i allment anerkjend fagteori. Det blir også stilt krav til bemanninga ved institusjonen og kompetansen til dei tilsette. Kvalitetskrava skal vere absolutte og moglege å etterprøve, og dei skal kontrollerast i samband med oppfølginga av kontrakten.

Bufetat har ansvaret for å inngå avtale for plassering av kvart enkelt barn. Det kan skje ved at Bufetat gjer avrop frå inngåtte rammeavtalar i samsvar med innhaldet i og verdien på rammeavtalane. Dersom det ikkje er mogleg å dekkje behova til barnet ved å bruke tenester innanfor ein eksisterande rammeavtale, kan Bufetat gjennomføre kjøpet som eit enkeltkjøp direkte frå ein institusjon. Etter intern rutine for enkeltkjøp av plassar i private barnevernsinstitusjonar skal ein hente inn tilbod frå minst tre leverandørar dersom det er mogleg og forsvarleg.

I Innst. 14 S (2014–2015), jf. Prop. 1 S (2014–2015) for Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet understrekar familie- og kulturkomiteen at god kvalitet på tenesta er ein føresetnad, og at det er viktig å føre kontroll og oppfølging med tilbodet som blir gitt. Komiteen peikar på at det er viktig å vere heilt open om innhald, kvalitet og pris hos alle leverandørar av barnevernstenester. I proposisjonen er det presisert at det statlege barnevernet framleis skal tilby tenester av høg kvalitet som er tilpassa behova til barna. Høg kvalitet tyder i denne samanhengen også god rettstryggleik og medverknad for barn som må høyrast om sin eigen situasjon. Gjennom det langsiktige utviklingsprogrammet i Bufdir blir det arbeidd med å styrkje kvaliteten på heile tilbodet. Dette skal skje mellom anna ved at ein arbeider med å differensiere institusjonstilbodet for å hindre negativ sosial læring, ved at dei tilsette i institusjonane utviklar kompetansen sin, og ved at dei tilsette i institusjonane får opplæring om psykisk helse hos barn.

I Innst. 476 S (2016–2017) om representantforslaget om å sikre eit profittfritt barnevern, Dokument 8:116 S (2016–2017), framhevar familie- og kulturkomiteen at komiteen støttar intensjonen om å rette kontinuerleg merksemd mot bruken av offentlege midlar som blir tildelte leverandørar av velferdstenester. Stortinget må vere trygge på at pengar som er prioriterte til tenester, løyser ut dei aktuelle tenestene, og at kvaliteten på tenestene stemmer overens med dei avtalane som er inngått. Komiteen peikar på at det er krevjande, men heilt nødvendig, å følgje opp og kontrollere leverandørane tett.

3.4 Krav til myndigheitene ved plassering av barn i institusjon

Arbeidet til barnevernet blir i Prop. 73 L (2016–2017) *Endringer i barnevernloven*, jf. Innst. 354 L (2016–2017), sett inn i eit breiare perspektiv, og det blir understreka at samarbeid på tvers av profesjonar og tenester er avgjerande for å kome tidleg inn med hjelp som verkar. Proposisjonen peikar også på at ein bør styrkje samarbeidet mellom Bufetat og kommunane om utviklinga av institusjonstilbodet, for å sikre at det i større grad støttar opp om dei faglege ønska og behova til kommunane.

Familie- og kulturkomiteen viser i Innst. 395 L (2012–2013), jf. Prop. 106 L (2012–2013), til regjeringa sitt mål om at institusjonstilbodet skal bidra til å gi barn trygge rammer, utviklingsmoglegheiter, auka livskvalitet og varige, positive endringar i livet. Familie- og kulturkomiteen understrekar at dette vil seie at barna skal bli

hørde og sett, bli tekne vare på og møte med omsorg, stabilitet og ein føreseieleg kvardag. Tilbodet skal tilpassast behovet til kvart enkelt barn.

Barnevernlova § 4-12 regulerer når omsorgsovertaking kan skje. Vedtak om omsorgsovertaking kan berre gjerast når det er nødvendig ut frå den situasjonen barnet er i. Barnevernet pliktar å tilby rett teneste til rett tid, jf. barnevernlova § 1-1, med rett innhald og av stort nok omfang. Dette krev dokumentasjon av dei faglege grunngevingane av kva som er til beste for barnet, og av kva opplysningar som blir lagde til grunn for vedtaket. Plassering på ein barnevernsinstitusjon kan skje som eit frivillig hjelpetilak etter barnevernlova § 4-4 eller etter reglane om åtferdsplasseringar i barnevernlova. Dette kan skje med samtykke frå foreldre med foreldreansvar eller eventuelt ungdommen sjølv (barn over 15 år kan gi eige samtykke) jf. barnevernlova § 4-26. Dersom det manglar samtykke, kan barn som viser alvorlege åtferdsvanskar, plasserast i ein institusjon, jf. barnevernlova § 4-24.

Det at barnet har rett til å bli høyrte og medverke i alle fasar av si eiga sak, er eit sentralt prinsipp som er svært viktig for saksbehandlinga i barnevernet. Barn har rett til å bli høyrde i spørsmål som gjeld dei sjølv, jf. Grunnlova § 104 barnekonvensjonen artikkel 12 nr. 1 og barnevernlova § 1-6. Etter barnevernlova § 1-6 har alle barn som er i stand til å danne seg egne synspunkt, rett til å medverke i alle forhold som gjeld dei etter denne lova. Dei skal få god nok og tilpassa informasjon og har rett til fritt å gi uttrykk for synspunkta sine. Barn som barnevernet har teke over omsorga for, kan få høve til å ha med seg ein person dei har særleg tillit til.

Bufetat skal støtte den kommunale barnevernstenesta med plassering av barn utanfor heimen, jf. barnevernlova § 2-3 andre ledd bokstav a. Støtteplikta gjer at Bufetat har eit ansvar for at det finst eit tilstrekkeleg, differensiert og tilgjengeleg tilbod med god kvalitet, og at barn som treng eit institusjonstilbod, får tiltak som dekkjer behova deira. Støtteplikta har også eit krav om at valet av plasseringsstad til kvart enkelt barn må vere forsvarleg.

Krav om forsvarleg dokumentasjon ved val av tiltak følgjer av barnevernlova § 1-4. Det følgjer også av god forvaltningsskikk at det skal vere mogleg å sjå ut frå dokumentasjonen i saka kva for faglege vurderingar som ligg til grunn for dei vedtaka som er gjorde. Det er kommunen som har ansvar for å undersøkje om det finst forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter barnevernlova, jf. § 4-3.

Valet av institusjonsplass til kvart enkelt barn skjer gjennom inntakseiningane til Bufetat, og tilbodet skal vere i tråd med behova til barnet slik dei er skildra av den kommunale barnevernstenesta. Dette er utgangspunktet for kvar enkelt plassering som blir gjort i institusjon, jf. Innst. 395 L (2012–2013).

3.5 Krav til godkjenning og oppfølging av private barnevernsinstitusjonar frå Barne-, ungdoms- og familieetaten

Etter barnelova § 5-1 har Bufetat ansvaret for etablering og drift av institusjonar, eventuelt med tilknytte spesialisttenester for omsorg og behandling av barn. Ansvaret gjeld institusjonar som høyrer under denne lova. Private barnevernsinstitusjonar kan berre nyttast når dei er godkjende av Bufetat. Vilkår for godkjenning går fram av barnevernlova § 5-8 og *forskrift om godkjenning av private og kommunale institusjoner*. Barnevernsinstitusjonar kan berre godkjennast dersom dei blir drivne i samsvar med barnevernlova og dei forskriftene som gjeld for barnevernsinstitusjonar, og dersom dei elles blir drivne på ein forsvarleg måte, jf. barnevernlova § 5-8. For ein institusjon som er godkjend, må det gå fram av godkjenningsvedtaket kva grunnlag han er godkjend på, og at det ikkje må gjerast endringar før det er søkt om ny godkjenning.

Etter at godkjenninga av ein institusjon er gitt, kan Bufetat når som helst, og på den måten regionen finn det tenleg, føre kontroll med at vilkåra for godkjenning er til stades, jf. godkjenningsforskrifta § 7. Kontrollen skal sikre at private og kommunale institusjonar som har ansvar for barn som blir plasserte utanfor heimen med heimel i barnevernlova, har føresetnader for å utøve dette ansvaret slik at barn og unge som blir plasserte i slike institusjonar, får forsvarleg omsorg og behandling, jf. godkjenningsforskrifta § 1.

3.5.1 Generelle krav til barnevernsinstitusjonar etter forskrift om internkontroll i institusjonar

For å sikre at barnevernsinstitusjonane held ein forsvarleg standard, har Barne- og likestillingsdepartementet gitt forskrift om kva krav som skal stillast til institusjonane, jf. barnevernlova § 5-1. Forskrift om internkontroll i institusjonar gjeld alle barnevernsinstitusjonar, jf. barnevernlova §§ 5-1 og 5-8. Forskrifta skal sikre at

institusjonar som har ansvar for barn som blir plasserte utanfor heimen med heimel i barnevernlova, har føresetnader for å utøve dette ansvaret, slik at barn og unge som blir plasserte i institusjonane, får forsvarleg omsorg og behandling.

Alle barnevernsinstitusjonar skal ha ein skriftleg plan for verksemda, jf. forskrift om internkontroll i institusjonar § 1. I planen skal dei gjere greie for korleis dei oppfyller dei krava som blir stilte til institusjonane i denne forskrifta og i regelverket elles.

Etter forskrift om internkontroll i institusjonar § 3 skal ein barnevernsinstitusjon vere fysisk utforma og materielt utstyrt på ein slik måte at han kan skjøtte oppgåvene sine ut frå målgruppa si og føremålet sitt, jf. § 2.

Institusjonen skal ha ein stillingsplan som sikrar ei fagleg forsvarleg drift, jf. forskrift om internkontroll i institusjonar § 5. Institusjonen skal ha tilsett personell med høg nok og brei nok kompetanse sett ut frå målgruppa og føremålet til institusjonen. Institusjonen skal ha ei arbeidstidsordning som sikrar kontinuitet og stabilitet for dei som bur der.

Institusjonen skal også ha ein leiar og ein person som kan ta over for leiaren når han eller ho ikkje er der. Leiaren eller den som trer inn, skal minst ha treårig høgskuleutdanning i sosialfag eller anna relevant utdanning på tilsvarende nivå, og dessutan tilleggsutdanning i administrasjon og leiing. Institusjonen skal sørge for at dei tilsette får nødvendig fagleg rettleiing og opplæring.

Etter forskrift om internkontroll i institusjonar § 7 har barnevernsinstitusjonar plikt til å sørge for medisinsk tilsyn og behandling for dei som bur der. Det skal finnast rutinar for dette, og desse rutinane skal vere tilpassa målgruppa til institusjonen.

Etter forskrift om internkontroll i institusjonar § 10 skal barnevernsinstitusjonar ha internkontroll for å sikre at dei utfører oppgåvene sine i samsvar med krav som er fastsette i lov eller i medhald av lov. Internkontroll inneber systematiske tiltak som skal sikre at aktivitetane ved institusjonen blir planlagde, organiserte, utførte og haldne ved like i samsvar med krav som er fastsette i eller i medhald av barnevernlova. Internkontrollen skal vere tilpassa etter kor stor institusjonen er, og kva slags eigenart han har, og etter aktivitetar og risikoforhold ved institusjonen. Internkontrollen skal vidare ha det omfanget som er nødvendig for å oppfylle krav som er fastsette i eller i medhald av barnevernlova, jf. § 12. Internkontrollen må kunne dokumenterast i den forma og det omfanget som er nødvendig på bakgrunn av kor stor institusjonen er, og på bakgrunn av aktivitetar og risikoforhold ved institusjonen, jf. § 13.

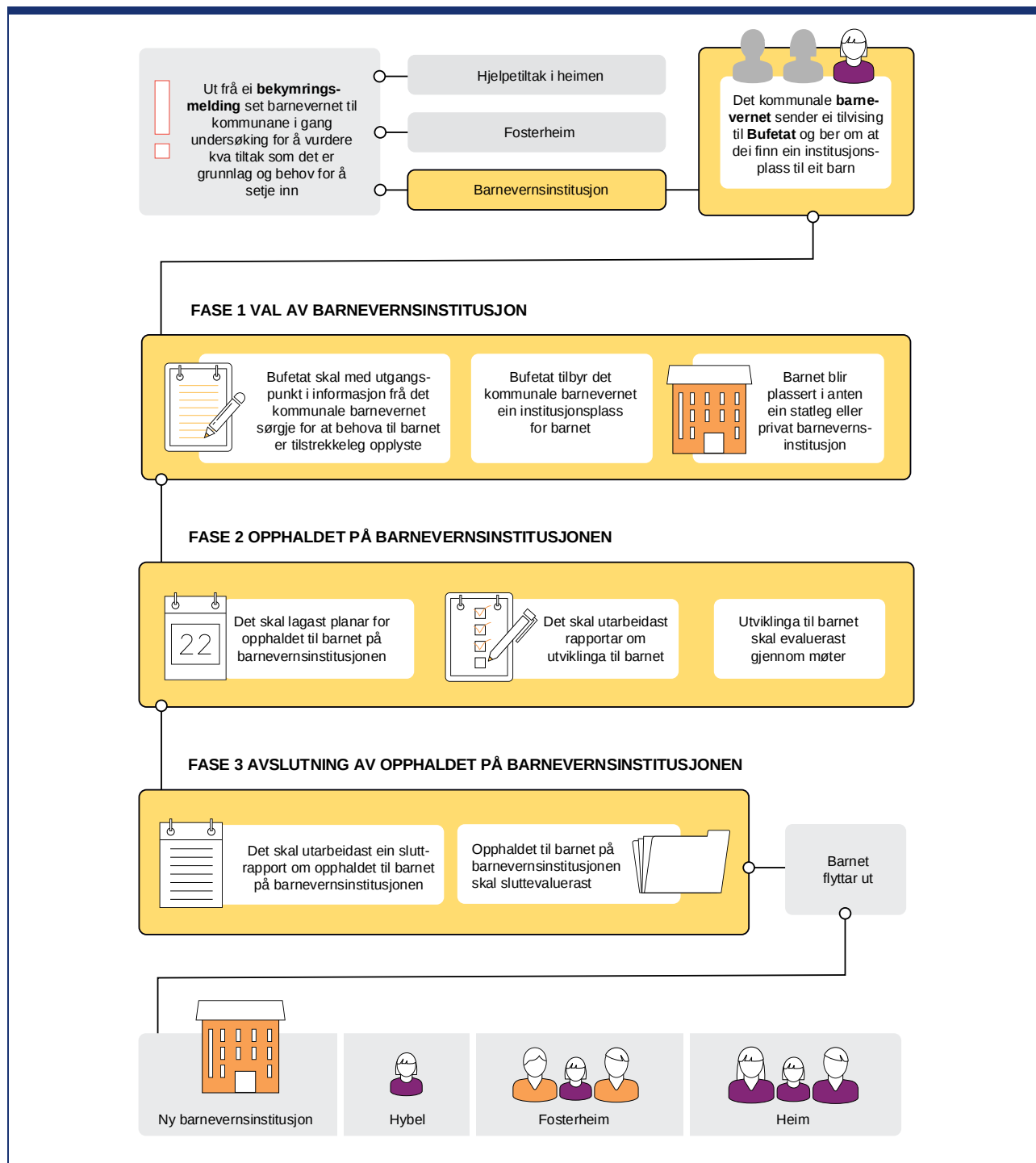
3.5.2 Andre føresegner

Ifølgje opplæringslova § 2-1 har barn og unge plikt til grunnskuleopplæring og rett til ei offentleg grunnskuleopplæring. Plikta kan oppfyllest gjennom offentleg grunnskuleopplæring eller gjennom anna, tilsvarende opplæring. Opplæringa skal vere tilpassa evnene og føresetnadene til kvar enkelt elev, jf. opplæringslova § 1-3. Det er kvar enkelt kommune som har plikt til å sørge for at retten til grunnskuleopplæring blir oppfylt, jf. opplæringslova § 13-1. Når det blir gjort vedtak om plassering i institusjon etter barnevernlova, er det den fylkeskommunen der institusjonen ligg, som har ansvaret for å oppfylle retten til grunnskuleopplæring og vidaregåande opplæring, jf. § 13-2. Ansvaret omfattar barn og unge i institusjonar i fylkeskommunen som Barne-, ungdoms- og familieetaten har ansvaret for etter barnevernlova § 5-1, og barn og unge i private og kommunale institusjonar som er godkjende etter barnevernlova § 5-8. Dersom opplæringa skjer i institusjonen, skal institusjonen sørge for nødvendige lokale til føremålet.

4 Saksgangen for plassering og oppfølging av barn i barnevernsinstitusjonar

Eit barn kan i periodar ha behov for tiltak utanfor heimen det bur i, og det vil kunne få tilbod om eller bli plassert på ein barnevernsinstitusjon som vil få ansvar for den daglege omsorga for barnet. Saksgangen for eit barn som blir plassert på ein barnevernsinstitusjon, som vist i figur 3, kan delast inn i tre fasar: 1) val av barnevernsinstitusjon, 2) opphaldet på barnevernsinstitusjonen og 3) avslutning av opphaldet på barnevernsinstitusjonen.

Figur 3 Gangen i ei barnevernssak når barnet blir plassert på institusjon



Kjelde: Riksrevisjonen – basert på informasjon frå Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

I dei tilfella der den kommunale barnevernstenesta på bakgrunn av undersøkingar har vurdert at barnet bør plasserast på ein barnevernsinstitusjon, sender barnevernet ei *tilvising* til inntakseininga til Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) i den regionen som kommunen høyrer til. I tilvisinga kjem føremålet med plasseringa fram, og det kjem fram om barnet har behov å bli plassert i ein omsorgs- eller åtferdsinstitusjon.

Første fase startar med at inntaksrådgivaren i Bufetat skal ta utgangspunkt i den informasjonen om barnet som det kommunale barnevernet har sendt over, for å vurdere kva institusjon barnet skal plasserast i. Valet av institusjon skal ha ei fagleg grunngeving. Det skal sikre at barnet får eit rett tilbod, og den omsorga og eventuelle behandlinga det har behov for. Barnet skal bli høyrte i samband med valet av institusjon.

Dersom det er behov for å kjøpe ein plass i ein privat barnevernsinstitusjon til barnet, skal inntaksrådgivarane inngå ein avtale om kjøp av institusjonsplass. Dette kan anten gjennomførast ved avrop på ein rammeavtale eller ved eit enkeltkjøp i samsvar med krav til prioriteringar. Eining for inntaksstøtte skal kvalitetssikre kjøpsprosessen dersom det blir gjort eit enkeltkjøp.

Inntaksrådgivarane skal deretter utarbeide ein oppfølgingsplan for plasseringar i private barnevernsinstitusjonar. Denne planen skal brukast i oppfølginga av den private barnevernsinstitusjonen for å sikre at institusjonen leverer den tenesta som Bufetat og institusjonen har kontraktfesta.

I *andre fase*, når barnet er på institusjonen, skal private barnevernsinstitusjonar utarbeide ein oppstartsplan og rapportere om statusen for oppstarten av plasseringa. Dette arbeidet skal skje i samband med innflytting. Målet er å sikre ei felles forståing av kva tilbod barnet har behov for, og få til ein god oppstart på opphaldet på institusjonen.

Både private og statlege institusjonar skal i samarbeid med barnet utarbeide ein handlingsplan som skal innehalde skildringar av korleis barnet og personalet ved institusjonen skal arbeide for å oppfylle måla barnevernstenesta har sett for barnet. Institusjonen skal oppdatere eller justere handlingsplanen ut frå behova til barnet, eventuelt lage nye handlingsplanar, med jamne mellomrom for å bidra til at barnet kan utvikle seg og nå nye mål.

Institusjonen skal kontinuerleg vurdere og rapportere skriftleg til Bufetat og det kommunale barnevernet om statusen til barnet og om det oppnår dei måla som er sette i handlingsplanen. Dette skal gjerast månadleg, kvartalsvis, halvårleg eller årleg, avhengig av risikoen og behovet til det enkelte barnet.

For å sikre at barnet får god oppfølging skal aktuelle aktørar som eininga for inntak, kommunen, institusjonen og dei føresette gjennomføre ansvarsgruppemøte og evalueringsmøte. I tillegg skal det rapporterast skriftleg om utviklinga til barnet. Barnet skal ha høve til å delta på slike møte for å kunne gi sine synspunkt.

I *tredje fase*, når barnet er ferdig med institusjonsopphaldet, skal institusjonen lage ein *sluttrapport*. Sluttrapporten skal mellom anna innehalde informasjon om måloppnåing, utvikling og medverknad for barnet, og spesielle forhold ein må vere merksam på ved overgang til nytt tiltak.

I sum viser undersøkinga at det er manglar i alle dei tre fasane som er skildra ovanfor. I samband med første fase, plassering av barnet på ein institusjon, viser undersøkinga at dokumentasjonen om behova til barnet tidvis er mangelfull, og tidvis ikkje er gjort før etter plassering. I andre fase, under opphaldet på institusjonen, er det svake sider ved dokumentasjonen av korleis barnet utviklar seg under opphaldet. I siste fase, når barnet skal avslutte opphaldet ved institusjonen, er det døme på at plasseringa av barnet ikkje blir sluttevaluert. I punkt 4.1 til 4.3 blir manglande i dei tre fasane skildra nærmare.

4.1 Første fase: val av barnevernsinstitusjon

Det arbeidet Bufetat gjer med å plassere barn i barnevernsinstitusjonar, startar etter at dei får ei tilvising frå det kommunale barnevernet om planlagt inntak i barnevernsinstitusjon. I tillegg til dette skal det kommunale barnevernet utarbeide ein tiltaksplan med konkrete mål for barnet. Deretter skal Bufetat hente inn nødvendig informasjon for å kunne finne rett barnevernsinstitusjon til barnet.¹² Dette inkluderer mellom anna å avklare moglege institusjonsplassar, å vurdere om barnet har behov for spesiell tilrettelegging, å utarbeide eit

¹² Bufdir (2015) Rutine 01: Mottak av henvisningsskjema og innhenting av informasjon for vurdering av institusjonsplass.

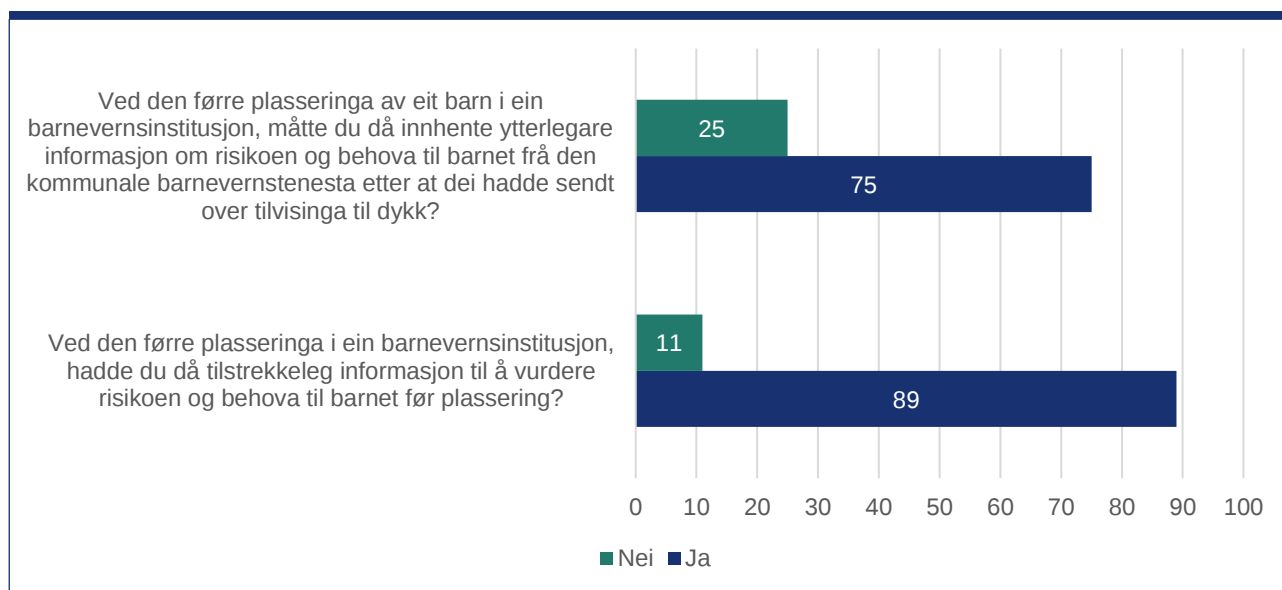
skriftleg grunnlag for plasseringa og å kommunisere med den aktuelle barnevernsinstitusjonen og det kommunale barnevernet.¹³

4.1.1 Å hente inn informasjon om behova til barnet

Inntakseiningane har eit sjølvstendig ansvar for å be om nødvendig, utfyllande informasjon om barnet ved behov. Inntaksrådgivarane i Bufetat skal ta utgangspunkt i den informasjonen om barnet som dei får frå det kommunale barnevernet.

I spørjeundersøkinga fekk inntaksrådgivarane spørsmål om informasjonen dei hadde om barnet før dei skulle velje barnevernsinstitusjon.

Figur 4 Informasjon om barnet før plassering i barnevernsinstitusjonar, tal i prosent (n = 83)



Kjelde: Spørjeundersøking frå Riksrevisjonen

Figur 4 viser at 75 prosent av inntaksrådgivarane svarte at dei ved førre plassering av eit barn i ein barnevernsinstitusjon måtte hente inn meir informasjon om barnet etter at dei hadde fått tilvisinga frå det kommunale barnevernet. Ved sjølve plasseringa var det 11 prosent av inntaksrådgivarane som opplyste at dei ikkje hadde nok informasjon til å vurdere risikoen og behova til barnet før det blei plassert i ein barnevernsinstitusjon.

Varierende informasjon om risikoen og behova til barnet i forkant av plassering blir stadfesta i gjennomgangen av plasseringar i statlege og private barnevernsinstitusjonar. Vidare kjem det fram i intervju med regionane i Bufetat at barn i enkelte tilfelle blir plasserte i både private og i statlege institusjonar utan at det finst nok informasjon til å vurdere behova deira. Manglar ved informasjonen som blir send frå det kommunale barnevernet, ventetid for å få informasjon om barnet frå den psykiske helsetenesta og tidspress for inntaksrådgivaren blir nemnde som årsaker til at barn blir plassert utan at ein har nok informasjon. Moglege konsekvensar er ifølgje regionane auka risiko for feil val av barnevernsinstitusjon, auka sannsyn for forsterking av tilbodet etter at barnet har flytta inn, og fleire utilsikta flyttingar for barnet. Forsterkinga kan til dømes skje i form av auka bemanning i institusjonen.

Før eit barn blir plassert i ein privat barnevernsinstitusjon, skal Bufetat utarbeide ei *oppsummering av risiko og behov* som grunnlag for valet av barnevernsinstitusjon.¹⁴ Saksgjennomgangen viser at 14 av dei 25 plasseringane i private barnevernsinstitusjonar som er gått gjennom, starta opp etter at rutinen med krav om oppsummering av risiko og behov blei innført. Oppsummeringa manglar eller er for seint utarbeidd i 9 av desse 14 plasseringane. For dei 11 plasseringane som starta før rutinen blei innført, varierer det om

¹³ Bufdir (2015) *Rutine 02: Søkeprosessen*.

¹⁴ Bufdir (2017) *Rutiner for oppfølging av plasseringar i privat institusjon*.

oppsummeringa blei utarbeidd, og kor ofte ho har blitt oppdatert. Samla har 20 av dei 25 private plasseringane som er gått gjennom, manglar ved denne dokumentasjonen, anten ved at dokumentasjonen manglar heilt, eller at han først er klar fleire månader etter plasseringstidspunktet. Blant dei 20 sakene manglar dokumentet for fem av plasseringane, medan det i tre plasseringar er oppretta eit dokument, men ikkje gjort nokon vurderingar av barnet.

Ved plasseringar i statlege barnevernsinstitusjonar er det ikkje stilt tilsvarende krav til kva dokumentasjon av behova til barnet som skal utarbeidast. I intervju seier direktoratet at praksisen når det gjeld dokumentasjon, varierer mellom regionane i Bufetat. I nokre regionar utarbeider inntakseininga til Bufetat ei vurdering av behova til barnet ved plasseringar i både statlege og private barnevernsinstitusjonar, og i andre regionar er det den statlege barnevernsinstitusjonen som blir pålagt denne oppgåva. I tillegg varierer det frå region til region kva som blir utarbeidd av dokumentasjon i dei tilfella der nasjonalt inntaksteam har gjort ei målgruppevurdering.

Nasjonalt inntaksteam blei oppretta i 2013 for å støtte regionane i Bufetat med vurdering av rett målgruppe for barn og forslag om institusjon ved plassering av barn i åtferdsinstitusjonar. Frå og med 1. april 2019 blei ansvaret for tiltaksval i heilskap overført til regionane i Bufetat, slik at nasjonalt inntaksteam ikkje lenger kjem med forslag til kva institusjon barnet skal plasserast i, eller bistår med sakshandsaming. Spørjeundersøkinga viser at 92 prosent av inntaksrådgivarane svarer at dei brukte nasjonalt inntaksteam ved siste plassering der dette er påkravd i rutinar. Inntaksrådgivarane har også ei positiv oppfatning av arbeidet til nasjonalt inntaksteam. 73 prosent av inntaksrådgivarane meiner inntaksteamet har stor nytteverdi, medan 22 prosent meiner at inntaksteamet er avgjerande for at plasseringar blir vellykka. 5 prosent meiner denne eininga har liten nytteverdi. Det er ingen inntaksrådgivarar som har svart at nasjonalt inntaksteam ikkje har nokon nytteverdi.

Saksgjennomgangen har omfatta plasseringar i til saman 15 statlege barnevernsinstitusjonar. Ni av desse var åtferdsplasseringar, det vil seie ungdom med varige åtferdsproblem, der nasjonalt inntaksteam blei nytta i samsvar med rutinane. I desse tilfella finst det dokumentasjon på at det er gjort ei grundig vurdering av behova til barnet. Dei resterande seks plasseringane var ikkje åtferdsplasseringar, og nasjonalt inntaksteam blei dermed ikkje nytta. Saksgjennomgangen viser at det er utarbeidd vurderingar av behova til barnet i fire av desse seks sakene. To av sakene manglar dokumentasjon på vurderingar av behova til barnet.

Bufdir seier i intervju at inntrykket deira er at det varierer kor mykje det kommunale barneeventet kartlegg barn før plassering i barnevernsinstitusjonar. Bufetat er avhengige av arbeidet som det kommunale barnevernet gjer. Direktoratet understrekar samtidig at det er Bufetat som har ansvaret for å sørge for at saka er godt nok opplyst til at val av barnevernsinstitusjon er forsvarleg. Når kartlegginga ikkje er tilstrekkeleg, fører det til at behova til barnet i nokre tilfelle først blir kjende etter at barnet har blitt plassert på barnevernsinstitusjonen.

I desember 2019 innførte Bufdir eit nytt tilvisingsskjema som skal brukast av det kommunale barnevernet ved ønske om støtte frå Bufetat. I skjemaet blir det mellom anna stilt tydelegare krav til informasjon om synspunkt frå barn og foreldre. Direktoratet forventar at det nye skjemaet vil bidra til betre informasjonsgrunnlag før plasseringar.

Ti av dei 13 statlege barnevernsinstitusjonane opplyser i svar på brev at dei tek utgangspunkt i den informasjonen som ligg i fagsystemet BiRK når dei vurderer om dei har eit tilfredsstillande tilbod til barnet, og om barnet passar inn i den noverande samansetjinga av barn på institusjonen. To av institusjonane seier at dei også ber om eit møte med barnevernstenesta i kommunen saman med inntaksrådgivaren og andre aktuelle aktørar dersom dei er usikre på om dei har nok informasjon til å kunne utarbeide eit best mogleg tilbod til barna.

Barne- og familiedepartementet opplyser at det kommunale barnevernet skal gi nødvendig informasjon om barnet før Bufetat vel tiltak. Det er variasjon mellom kommunane når det gjeld kompetanse, ressursar og erfaring. Dette kan forklare at det varierer kor mykje informasjon kommunen har om barnet som skal plasserast. Bufetat må likevel sørge for at saka er godt nok opplyst til å gjere eit forsvarleg tiltaksval. Dersom det er behov for meir informasjon, må Bufetat spørje etter dette. Bufetat må arbeide for god dialog med kommunen. Bufdir har gitt fleire tolkingsspørsmål om innhaldet i støtteplikta, der dei også gjer greie for kva informasjon kommunen må gi Bufetat.

Barne- og familiedepartementet skriv i brev at fullstendig kartlegging av enkelte barn før plassering i institusjon ikkje vil vere mogleg i alle tilfelle. Det kommunale barnevernet har ikkje alltid nok informasjon barnet når tilvisinga blir sendt over. Dette kan komme av at barnet ikkje er tilstrekkeleg utgreidd av

helsetenesta, eller at det ikkje er nok informasjon om heimesituasjonen eller traume som barnet eventuelt har vore utsett for. Ifølgje departementet har Bufetat og det kommunale barnevernet derfor ikkje alltid god nok informasjon om behova til barnet ved val av barnevernsinstitusjon. Departementet meiner det er legitime årsaksforklaringar i mange av sakene.

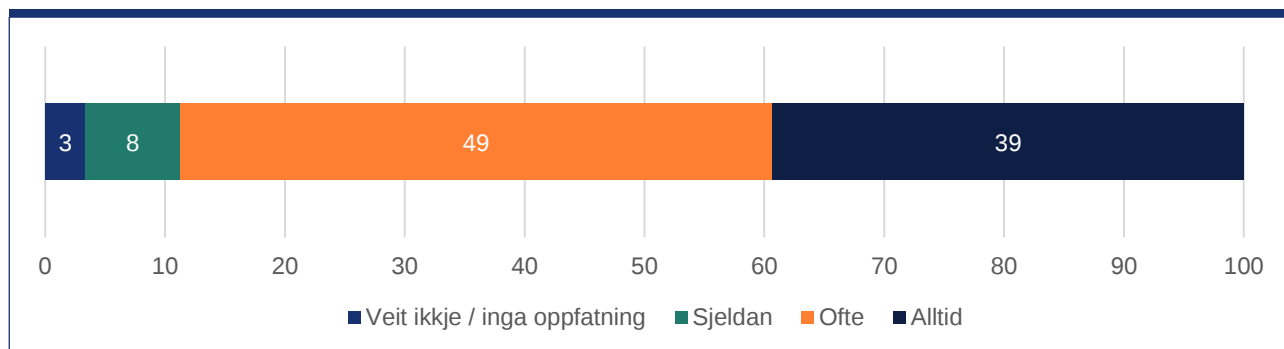
4.1.2 Val av barnevernsinstitusjon

Med bakgrunn i støtteplikta skal Bufetat tilby plass i barnevernsinstitusjonar etter å ha fått tilvising frå det kommunale barnevernet, jf. barnevernlova § 2-3. For å sikre at rett barnevernsinstitusjon blir valt, må Bufetat ha god oversikt over tilgjengelege institusjonar og kvaliteten på dei. Det finst både statlege og private barnevernsinstitusjonar i alle regionar, i ulikt omfang. I forkant av ei plassering av barn opplyser alle regionane om at dei først vurderer om det finst eit ledig tilbod i ein av dei statlege institusjonane. Dersom det ikkje er nokon eigna ledig plass i dei, blir det vurdert om barnet kan plasserast i ein av dei private institusjonane det er inngått rammeavtale med. Dersom det heller ikkje her er ein eigna institusjon som dekkjer behova til barnet, blir det gjort eit enkeltkjøp av institusjonsplass.

Tilbodet om plass i barnevernsinstitusjon skal vere fagleg grunngitt av Bufetat med utgangspunkt i behova og interessene til barnet. Tilbodet kan gjelde ein omsorgsinstitusjon eller ein åtferdsinstitusjon som tek imot barn innanfor den aktuelle målgruppa, altså åtferd låg, åtferd høg og ungdom med vedvarande rusproblem. Det er Bufetat som avgjer kva barnevernsinstitusjon barnet skal plasserast i, med mindre fylkesnemnda har gjort vedtak om institusjon. Når det kommunale barnevernet aksepterer tilbodet til Bufetat om institusjonsplass, skriv inntakseininga ved inntaksrådgivarane ei tilsegn om plassering av barnet der det kjem fram kva institusjon barnet skal plasserast på, og kor lenge opphaldet skal vare. Kommunen kan når som helst seie opp plassen dersom dei ikkje er nøgde med tilbodet.

I spørjeundersøkinga blei inntaksrådgivarane spurde om dei meiner grunngivingar for val av barnevernsinstitusjon blir godt nok dokumenterte.

Figur 5 Dokumentasjon av grunngiving for val av barnevernsinstitusjon, tal i prosent (n = 89)



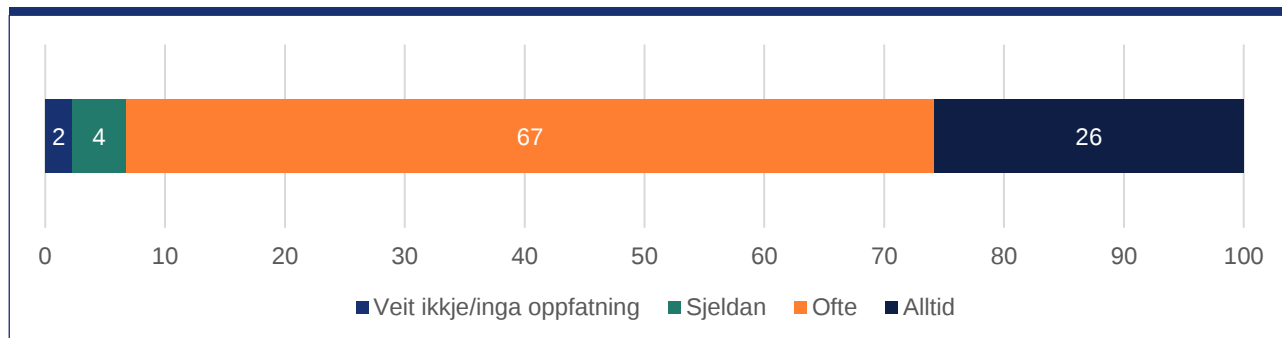
Kjelde: Spørjeundersøking frå Riksrevisjonen

Spørjeundersøkinga viser at det varierer om inntaksrådgivarane meiner at grunngivingar for val av barnevernsinstitusjon blir godt nok dokumenterte. 49 prosent av inntaksrådgivarane svarer at grunngivingar for val av barnevernsinstitusjon ofte blir dokumenterte tilstrekkeleg, medan 39 prosent svarer at det alltid blir gjort. Åtte prosent av inntaksrådgivarane meiner at val av barnevernsinstitusjon sjeldan blir dokumentert tilstrekkeleg. Barne- og familiedepartementet skriver at ei mogleg årsak til desse svara er at Bufetat ikkje alltid har tilgang eller kjennskap til all informasjon om barnet.

Regionane i Bufetat stadfestar i intervju at val av barnevernsinstitusjon i enkelte tilfelle ikkje blir god nok dokumentert. Ifølgje region nord kjem dette av at tidlegare praksis i større grad var basert på munnleg kommunikasjon, men at dette har betra seg dei seinare åra. Regionane seier at det no er sett i verk tiltak i form av nye skjema og rutinar for å sikre dokumentasjon av faglege grunngivingar for val av barnevernsinstitusjon.

Barneombodet legg vekt på verdien av at barnet får medverke i drøftingar om plasseringar i barnevernsinstitusjonar.¹⁵ Regelverket stiller krav om at barnet får medverke, og at dette skal dokumenterast i samband med valet av barnevernsinstitusjon. I saksgjennomgangen er det døme på at synspunkta til barnet ikkje er dokumenterte. Vidare blei inntaksrådgivarane i spørjeundersøkinga spurde om kor ofte barnet sitt synspunkt på plasseringa blir godt nok dokumentert.

Figur 6 Dokumentasjon av barnet sitt synspunkt på plasseringa, tal i prosent (n = 89)



Kjelde: Spørjeundersøking frå Riksrevisjonen

Spørjeundersøkinga stadfestar at det i ein del tilfelle manglar dokumentasjon på medverknaden frå barnet. 67 prosent av inntaksrådgivarane svarer at barnet sitt synspunkt på plasseringa ofte blir dokumentert tilstrekkeleg, medan 26 prosent svarer at det alltid blir gjort. Fire prosent av inntaksrådgivarane meiner at synspunkta til barnet sjeldan blir dokumenterte tilstrekkeleg.

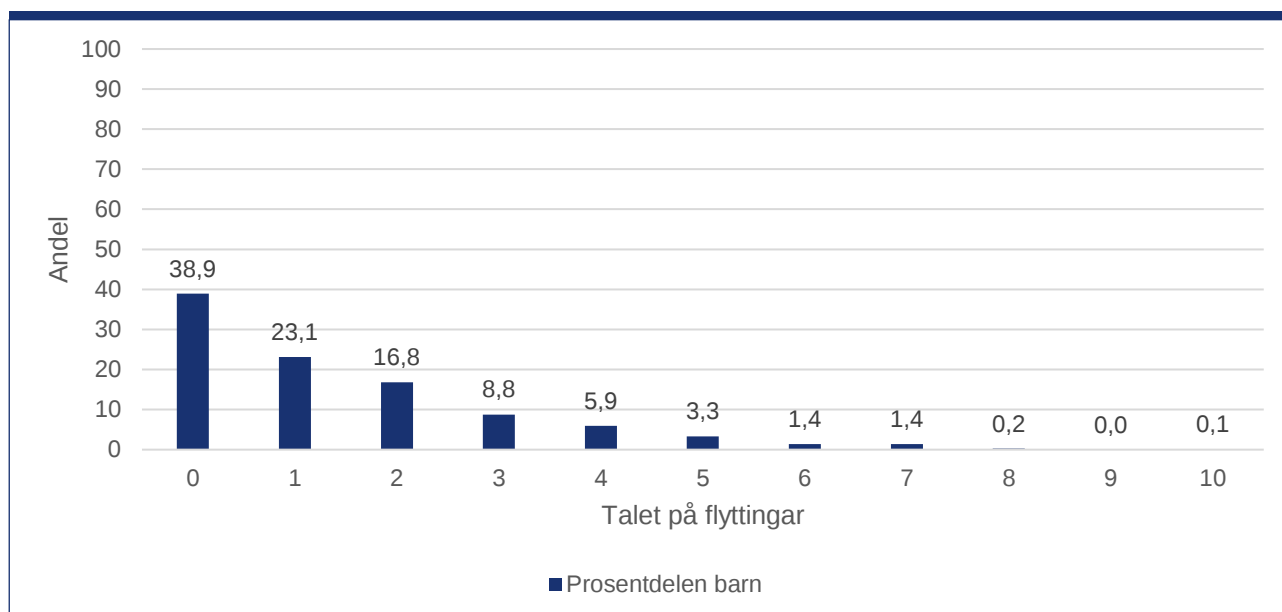
4.1.3 Flytting av barn mellom ulike tiltak

Statistikk frå Bufdir viser ei oversikt over flyttingar for 809 barn som var plasserte i statlege og private barnevernsinstitusjonar per mai 2019. Denne statistikken viser kor mange gonger barna har flytta mellom langtidsplasseringar i barnevernet. Dette inkluderer ikkje flyttingar til akuttinstitusjon eller akutt beredskapsheim. Flyttingane kan vere til fosterheim, familieheim eller institusjon, og har funne stad mellom 2000 og 2019.

Tala er ikkje justerte for om barna har flytta heim mellom plasseringane, og det blir ikkje skilt mellom tilsikta og utilsikta flyttingar.

¹⁵ Barneombodet (2020) *De tror vi er shitkids*.

Figur 7 Flyttingar av barn i barnevernsinstitusjonar, tal i prosent (n = 809)



Kjelde: Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

Figur 7 viser at om lag 39 prosent har blitt buande på den første institusjonen dei kom til. Dei fleste barn har derimot flytta minst éin gong etter flyttinga heimanfrå. Tolv prosent av barna har flytta fire eller fleire gonger, etter flyttinga ut av heimen. Statistikken viser at eitt barn har flytta ti gonger sidan flyttinga ut av heimen i 2008.

Buudir seier at det er fleire grunnar til at barn blir flytta. Flyttinga kan vere tilsikta av kommunen og vere ein del av planen til barnet. Dette kan til dømes vere frå eit gruppetiltak til ein hybel for sjølvstendetrening. Flyttinga kan også vere utilsikta. Det vil seie at flyttinga ikkje er planlagd og kan kome som følgje av endra behov hos barnet, eller at det har skjedd ei feilplassering der moglegheitene for tilpassing og forsterking av det eksisterande tilbodet ikkje er gode nok.

Ifølgje Helsetilsynet har fylkesmennene skildra at det manglar faglege vurderingar og grunngivingar for kvifor barna blir flytta. I ein del tilfelle meiner Helsetilsynet at det kan sjå ut som at når det oppstår store problem med barnet på ein barnevernsinstitusjon, blir barnet flytta vidare – ut frå ein tanke om at «noko må skje». Rapporten dokumenterer at det mangla fagleg dokumenterte vurderingar av kvifor, og av kva som mangla der barnet var, og kva som måtte vere annleis dit det kom.¹⁶

Barneombodet omtalar barn som bur på institusjonar og har flytta 14–15 gonger på nokre få år. Å måtte flytte heile tida skaper mykje uvisse for ungdommane og gjer at dei ofte mistar tillit til systemet. Barneombodet viser til at mange av barna opplever det som svært belastande å ikkje vite kva som skal skje, kor lenge dei skal bu ein stad, og kvar dei skal ende opp.¹⁷

4.2 Andre fase: opphaldet på barnevernsinstitusjonen

For at opphaldet på ein barnevernsinstitusjon skal vere til beste for barnet, er det stilt krav om at barnevernsinstitusjonen skal utarbeide planar for korleis barnevernsinstitusjonen skal arbeide med barnet.¹⁸ Institusjonen skal også dokumentere kva utvikling barnet har hatt under opphaldet i institusjonen, og kva tilbod barnet har fått. For plasseringar i private barnevernsinstitusjonar er det stilt krav i rutinane om at inntaksrådgivarane utarbeider planar for å følgje opp barnet.

¹⁶ Helsetilsynet (2019) Rapport 9/2019. Omsorg og rammer. Når barn trenger mer.

¹⁷ Barneombodet (2020) De tror vi er shittids.

¹⁸ Buudir (2017) Rutiner for oppfølging av plasseringer i privat institusjon, Buudir (2019) Standardisert forløp.

4.2.1 Oppstart av plasseringa

Etter at eit barn er plassert i ein privat barnevernsinstitusjon, skal institusjonen utarbeide ein oppstartsplan for plasseringa. Kravet om oppstartsplan blei nedfelt i ein rutine som blei fastsett i 2017.¹⁹ Ut frå rutinen skal planen vere ferdig seinast 14 dagar etter innflytting. Det er inntaksrådgivaren som har ansvaret for å sjå til at dette blir gjort. Føremålet med oppstartsplanen er at han skal skildre kva aktivitetar som skal gjennomførast for å sikre etableringa av plasseringa og samarbeid mellom aktørar. Dette omfattar mellom anna informasjon om når handlingsplanen skal utarbeidast, om det er gjort ein helsesjekk av barnet, om det er inngått ein kjøpsavtale med Bufetat og om skuletilbodet til barnet er i orden.

Saksgjennomgangen av plasseringar i private barnevernsinstitusjonar viser at det varierer om institusjonane utarbeider ein oppstartsplan i samsvar med rutine. Av dei gjennomgatte plasseringane som starta etter innføringa av rutine for oppfølging av plasseringar i privat institusjon, manglar det oppstartsplan i 10 av 13 plasseringar.

Bufetat forklarar mangelen på oppstartsplanar med at det har teke tid å få sett i verk rutinar for oppfølging av private plasseringar, samtidig som regionane ikkje i stor nok grad har etterlyst oppstartsplanar når det har mangla.

Det er ikkje krav om oppstartsplan for plasseringar i statlege institusjonar. Ti av dei 13 statlege barnevernsinstitusjonane opplyser at det blir gjort eigne behovsvurderingar ut frå den informasjonen som er tilgjengeleg om barnet, ved plassering. Føremålet med denne kartlegginga er å leggje til rette for kvart enkelt barn frå starten av opphaldet. Vidare opplyser to av dei statlege institusjonane at dei også gjennomfører ei risikovurdering for å vurdere om dette barnet vil fungere saman med dei andre som alt er plasserte på institusjonen.

4.2.2 Mål og planar for barn i barnevernsinstitusjonar

Etter oppstart av plasseringa av barnet skal ulike aktørar utarbeide ulike planar:

- Institusjonen skal utarbeide ein handlingsplan som skal ta utgangspunkt i dei måla kommunen har for barnet, og skildre korleis institusjonen skal arbeide for å nå desse måla.
- Inntakseininga i regionen skal utarbeide ein oppfølgingsplan for plasseringar i private barnevernsinstitusjonar som skal skildre korleis Bufetat skal følgje opp det plasserte barnet og korleis leverandøren utfører oppdraget med bakgrunn i den inngåtte avtalen.

Handlingsplanar med operasjonaliserte mål og verkemiddel for plasserte barn

Barnevernsinstitusjonar skal utarbeide handlingsplanar ved plasseringar i både private og statlege barnevernsinstitusjonar. Ein handlingsplan blir utarbeidd i samarbeid med barnet og er ei operasjonalisering av tiltaksplanen som det kommunale barnevernet skal ha utarbeidd for kvart enkelt barn i forkant av plasseringa. Planen skal skildre korleis institusjonen skal arbeide med barnet for å oppnå dei måla som er sette for utviklinga til barnet. Handlingsplanen skal vere eit levande dokument som blir oppdatert ut frå behovet til barnet.

Saksgjennomgangen av dei private plasseringane viser at 17 av 25 plasseringar har manglar ved handlingsplanen som er lagra i fagsystemet BiRK. I 12 av plasseringane har ikkje Bufetat henta inn nokon handlingsplan, og for dei resterande fem plasseringane manglar han for delar av tida barnet var på institusjon. I saksgjennomgangen er det døme på at handlingsplanen blir utarbeidd meir enn eit halvt år etter at barnet er blitt plassert i institusjon. Gjennomgangen viser at i dei tilfella der handlingsplanen er klar på rett tidspunkt, varierer det om han blir oppdatert i løpet av plasseringa.

For barn som er i statlege barnevernsinstitusjonar, viser saksgjennomgangen at det manglar handlingsplan for delar av opphaldet i 10 av 15 plasseringar revisjonen har gått gjennom. Ved éi plassering er det ingen handlingsplan. Handlingsplanar skal opprettast direkte i BiRK av dei statlege institusjonane.

Dei statlege institusjonane opplyser at opphaldet ofte startar med ein kartleggingsfase som kan ta frå to til åtte veker. Fleire av institusjonane trekkjer fram at utarbeidinga av handlingsplanen skal skje i samarbeid med barnet, og at det derfor ofte tek litt tid å få planane på plass.

¹⁹ Bufdir (2017) *Rutiner for oppfølging av plasseringer i privat institusjon*.

Region sør framhevar i intervju at handlingsplanar i utgangspunktet er eit avgjerande verktøy for det arbeidet barnevernsinstitusjonane gjer i samband med kvar enkelt plassering. Gjennom handlingsplanen skal ein kunne følgje utviklinga til barnet under opphaldet. I tillegg sikrar planen dokumentasjon av kva behandling barnet har fått i etterkant av plasseringa. Ved åtferdsplasseringar er handlingsplanar eit særleg viktig verktøy for å følgje opp utviklinga til barna. Handlingsplanen skal vere eit verktøy som legg føringar for behandlinga barnet får, og då er det avgjerande at planen blir oppdatert jamleg. Fleirtalet av regionane seier at når det manglar planar, kan det kome av at inntaksrådgivarane ikkje prioriterer å etterlyse dei frå institusjonane.

Direktoratet opplyser at både kommunane og Bufetat har ansvar for å sjå til at det blir utarbeidd handlingsplanar. I tillegg skal inntaksrådgivarane sjå til at handlingsplanane i private barnevernsinstitusjonar er operasjonaliserte på ein tenleg måte, og ikkje berre er ein kopi av tiltaksplanen til kommunen. Bufdir opplyser også at det er kommunen som har ansvaret for å følgje opp det konkrete barnet og at måla og tiltaka i handlingsplanen samsvarer med tiltaksplanen til kommunen. Fylkesmannen kan dessutan kontrollere at det finst handlingsplanar på tilsynsbesøka sine.

Tekstboks 1 viser utdrag frå ein faktisk handlingsplan der institusjonen skildrar korleis dei skal arbeide for å nå måla som det kommunale barnevernet har sett i tiltaksplanen.

Faktaboks 1 Døme på ein handlingsplan

Mål	Operasjonalisering
Barnet skal betre den fysiske og psykiske helsa si.	- Oppfølging gjennom BUP - Oppfølging av lege ved behov - Utarbeiding av treningsopplegg saman med personalet - Personalet legg til rette for gode samtalar. - Barnet får jamleg høve til å møte dei ho er glad i.
Barnet skal kunne regulere åtferd og kjensler på ein adekvat måte og unngå å skade seg sjølv eller andre.	- Barnet skal vere saman med menneske ho er trygg på. - Barnet skal få hjelp til å regulere seg sjølv av personell. - Barnet skal jobbe med triggerbok saman med personalet for å bli betre kjend med kva som er vanskeleg. - Barnet skal ha ein plan for korleis ho skal handtere ting som er vondt.

Kjelde: Handlingsplan for eit barn i ein barnevernsinstitusjon

Plan for oppfølging av plasserte barn

Ved plassering i private institusjonar skal Bufetat utarbeide ein oppfølgingsplan med bakgrunn i ei *oppsummering av risiko og behov*, som Bufetat skal utarbeide før barnet blir plassert i barnevernsinstitusjon. Føremålet med oppfølgingsplanen er å sikre at Bufetat følgjer opp plasseringa på ein tenleg måte. I planen skal det mellom anna kome fram kva form evalueringsmøta har, kor ofte dei blir haldne, kva tema som krev særskild rapportering, og korleis behovet for ettersyn ser ut.

Saksgjennomgangen av plasseringar i private barnevernsinstitusjonar viser at det varierer både om og når det blir utarbeidd planar. I 20 av dei 25 private plasseringane manglar oppfølgingsplanen for heile eller delar av plasseringa. I sju av plasseringane manglar oppfølgingsplanen fullstendig. Det er døme på at oppfølgingsplanar blir utarbeidd alt frå seks månader til eitt år etter plasseringstidspunktet.

Oppfølging av statlege barnevernsinstitusjonar blir gjennomført via styringsdialogen og ikkje for kvart enkelt barn. Det blir derfor ikkje utarbeidd egne oppfølgingsplanar av Bufetat for barn i statlege barnevernsinstitusjonar.

4.2.3 Tilbod på institusjonen

Barnevernsinstitusjonane skal gi eit tilbod ut frå behova til kvart enkelt barn. Barnet skal dessutan få høve til å medverke i sin eigen kvardag. Det skal vere eit dagtilbod eller skuletilbod som barnet i størst mogleg grad kan få nytte av. Dersom kartlegginga viser at barnet har spesielle behov, skal institusjonen hjelpe barnet med å få dekt desse. Barn som er på institusjon, skal ha ei positiv utvikling under opphaldet.

Medverknad frå barn

Barn skal få høve til medverke i sin eigen livssituasjon. I *forskrift om medvirkning og tillitsperson* § 3 er medverknad definert slik: Medverknad vil seie at barnet får god nok og tilpassa informasjon og har høve til fritt å gi uttrykk for sine synspunkt. Barnet skal bli lytta til, og synspunkta til barnet vektleggjast i samsvar med kor gammalt og modent barnet er. Etter § 7 skal medverknaden frå barnet dokumenterast i saksbehandlinga. Det skal dokumenterast om barnet har fått høve til å medverke, kva barnet er blitt høyrte om, og korleis barnet ser på saka.



Barn som snakkar med ein voksen (Foto: Colourbox)

I samband med at det blir utarbeidd handlingsplan, skal barnet få medverke til korleis ein skal arbeide for å nå måla. Saksgjennomgangen viser at handlingsplanane inneheld lite informasjon om kor mykje barnet hadde teke del i utarbeidinga av kvar enkelt plan. Ein ting som viser at barnet har delteke i utarbeidinga av handlingsplanen, eller at han eller ho som minimum er informert om innhaldet i planen, er at barnet har skrive under på dokumentet. Saksgjennomgangen av plasseringar i dei private barnevernsinstitusjonane viser at 2 av dei 13 handlingsplanane som ligg føre, er signerte av barnet.

Barna skal også delta i møte som blir gjennomførte mellom aktuelle aktørar, som det kommunale barnevernet, Bufetat og institusjonane. Saksgjennomgangen viser at det i 11 av dei 25 private plasseringane ikkje er dokumentert at barnet deltek på møte. Det er også éi plassering der det ikkje er dokumentert nokon gjennomførte møte.

Vidare viser saksgjennomgangen at det for plasseringane i dei statlege barnevernsinstitusjonane varierer korleis og om medverknad frå barna er dokumentert. Dette kan vere i form av deltaking i møte, svar på brukarundersøkingar og signatur frå barnet på sentrale dokument.

Brukarorganisasjonane understreka i fokusgruppemøtet at medverknad frå barnet er viktig. Dei framheva at medverknaden må vere reell. Vidare trekte dei fram at ein føresetnad for å kunne medverke er at barna får tilgang til informasjon på dei områda dei skal medverke på, og at det må vere sett av tilstrekkeleg tid til at dei får kome med sine synspunkt.

Barne- og familiedepartementet viser til at medverknad er eit sentralt omsyn i det norske barnevernet, og at det er teke inn i både lov og forskrift og i styringsdialogen med Bufdir. Departementet peikar på at det er eit mål å sikre at barn får medverknad både ved val av og inntak til institusjon, og gjennom opphaldet. Departementet seier at det er vanskeleg å vurdere kvaliteten på medverknaden i barnevernsinstitusjonar, og er kjende med at det er utfordringar ved dagens praksis å sikre at barnet får medverke. Å gjennomføre medverknad på ein god måte handlar i stor grad om kompetanse, erfaring og bruk av gode rutinar. Bufdir jobbar derfor ifølgje departementet kontinuerleg med utvikling og innføring av rutinar for medverknad. Vidare seier departementet at det kontinuerleg blir utarbeidd brukarundersøkingar om korleis barn opplever det tilbodet dei får. Dette er også ei form for medverknad fordi slike undersøkingar påverkar utviklinga av institusjonstilbodet.

Psykisk helse hos barn

Ifølgje rapporten *Psykisk helse hos barn og unge i barnevernsinstitusjoner* frå Noregs teknisk-naturvitskaplege universitet (NTNU) er om lag 76 prosent av barna på barnevernsinstitusjonar diagnostiserte med éi eller fleire psykiske lidningar.²⁰ I årsrapportane til regionane i Bufetat for 2019 kjem det fram at det er stor variasjon i om barn som har behov for psykisk helsehjelp, får dette under plasseringa. Den rapporterte

²⁰ NTNU (2015) *Psykisk helse hos barn og unge i barnevernsinstitusjoner*.

prosentdelen barn som får nødvendig psykisk helsehjelp varierer frå 46 prosent i region midt til 57 prosent i region nord.

Blant plasseringane som er gått gjennom i private barnevernsinstitusjonar, er det registrert ein diagnose for psykisk lidning for 10 av 25 barn. I dei tilfella der barn får psykisk eller fysisk helsehjelp under plasseringar på private barnevernsinstitusjonar, skal institusjonen rapportere til Bufetat kvar månad om den behandlinga som blir gitt. Inntaksrådgivarane skal sørge for at rapportane blir arkiverte, og at informasjonen blir lagd inn i helsekortet til det enkelte barnet i BiRK. For dei private plasseringane som er gått gjennom, er det lite rapportering om helsehjelp. Vidare er det også registrert få behandlingar. Det er dermed vanskeleg å vurdere om det finst ei fullstendig rapportering om helsehjelp for barna, eller om dette speglar det reelle behovet til barna og hjelpa dei får ved institusjonen.

Region sør opplyser i intervju at det har vore ei positiv utvikling innanfor den psykiske helsehjelpa som blir tilbydd til barn i barnevernsinstitusjonar, men at det framleis ikkje er gode nok system som sikrar dette. Regionen seier at dei ikkje har noka særskild oppfølging eller rapportering om psykisk helsehjelp til barn. Dette inngår i risikoprofilen regionen legg til grunn for plasseringa, og dei generelle krava til rapportering.

Det er inntaksrådgivarane som stiller krav til kva tiltak institusjonane skal setje i verk, i tett samarbeid med det kommunale barnevernet. Relevante tiltak kan mellom anna omfatte psykisk helsehjelp.

Ifølgje Bufdir har det vore utfordringar med korleis systemstøtta i BiRK skal brukast for å sikre informasjon om behovet for psykisk helsehjelp. Særleg gjeld det kva som skal registrerast. Det er berre dokumenterte helseutfordringar, epikriser og vurderingar frå barne- og ungdomspsykiatrisk avdeling eller psykisk helsevesen som skal registrerast på helsekortet til barnet. Region midt opplyser at det tek tid å få informasjon og dokumentasjon frå barne- og ungdomspsykiatrisk avdeling.

Regionane skriv i årsrapportane for 2018 at talet på barn som får helsehjelp er vanskeleg å kvalitetssikre fordi dokumentasjonen er mangelfull og registreringa blir ulikt praktisert innanfor regionane. Region midt framhevar at det er vanskeleg for regionen å ha full oversikt over arbeidet med psykisk helsehjelp fordi det ikkje er like systematisk rapportering på dette området. Region midt stadfestar i intervju at det er mykje informasjon som kjem fram i møte om den psykiske helsa til barnet, som ikkje kan registrerast.

Direktoratet opplyser i intervju at det er behov for betre psykisk helsehjelp for barn i barnevernsinstitusjonar, og at dei ikkje får god nok hjelp i dag. Også Barne- og familiedepartementet erkjenner at det historisk sett har vore for lite merksemd rundt manglande psykisk helsehjelp til barn i barnevernet. Eit tiltak for å handtere utfordringar har vore å stille krav om helseansvarlege på barnevernsinstitusjonar.

Brukarorganisasjonane meiner også at barn som er i barnevernsinstitusjonar, ikkje får nok psykisk helsehjelp. Dei meiner årsakene kan vere at kartlegginga er mangelfull, at omfanget av helsehjelp er for lågt eller at det er for dårleg samarbeid mellom aktørane.

Behov for psykisk helsehjelp er også skildra i rapporten *Når barn trenger mer* frå Helsetilsynet. Helsetilsynet tok utgangspunkt i fire tilsynssaker med alvorlege hendingar, der det blir avdekt at barna i varierende grad har hatt behov for tenester frå psykisk helsevern. Fylkesmennene som gjennomførte tilsyna, fann at samarbeidet mellom barnevern og helsetenester var ulikt både i omfang og i kvalitet. Fylkesmennene og tenestene sjølve skildra i tilsynssakene både godt og dårleg samarbeid. Uavhengig av dette blei ikkje dei alvorlegaste hendingane hindra.²¹

Barneombodet²² framhevar at det er behov for å tenkje nytt om korleis institusjonane bruker handlingsplanane som eit verktøy i endringsarbeidet. Institusjonane treng meir kompetanse i korleis dei skal motivere ungdommane, korleis dei kan drive godt miljøterapeutisk arbeid, og korleis dei skal hjelpe ungdommar med psykiske helseproblem.

Departementet skriv i brev at unge med store psykiske problem som utgjer ein risiko for seg sjølv eller andre, eller som utfører alvorleg kriminalitet, er ei utfordring for barnevernet. Barn og ungdom som blir plasserte i barnevernsinstitusjonar, har dei siste åra hatt meir komplekse utfordringar og behov for meir behandling enn tidlegare.

²¹ Helsetilsynet (2019) Rapport 9/2019. Omsorg og rammer. *Når barn trenger mer*.

²² Barneombodet (2020) *De tror vi er shitkids*.

Skulegangen til barn

Barn i skulepliktig alder har rett på eit tilbod som er tilpassa kvar enkelt. Primært er målet å leggje til rette for at barn og unge skal få høve til å føre vidare det ordinære skuletilbodet sitt når dei er i plasserte i ein barnevernsinstitusjon. Bufdir har stilt krav om at det skal rapporterast inn om barnet går på skule. Private barnevernsinstitusjonar skal i samsvar med oppfølgingsplanane rapportere kvar månad om skuledeltaking.

Saksgjennomgangen viser at rapporteringa om skulegang gjennomgåande innfrir krava om å rapportere om skulenærvær. Det er ikkje krav om at det skal rapporterast om årsaker til eventuelt fråvær.

Dei statlege institusjonane skal registrere skulenærvær direkte i BiRK. Saksgjennomgangen viser at det varierer om det blir registrert kontinuerleg, eller om det blir registrert for ein periode. Det varierer også om institusjonen registrerer om barnet har eit skuletilbod kvar dag, eller om tilbodet berre gjeld nokre av dagane i veka.



Barn som går på skule (Foto: Colourbox)

I årsrapporten frå Bufdir for 2018 går det fram at det er informasjon frå BiRK som danner grunnlaget for den rapporteringa som gjeld skulegang. Generelt blir det rapportert at tilnærma alle barn og unge i skulepliktig alder har eit skuletilbod. Det er ein større prosentdel med manglande tilbod blant ungdom over skulepliktig alder, spesielt blant dei som bur i private institusjonar. Det er dei akutte plasseringane som har hovudvekta av ungdom med manglande tilbod. I rapportering om skulenærvær er skiljet mellom lågt og høgt skulenærvær lagt på under/over 80 prosent. Dei fleste barn i grunnskulen, særleg barneskulen, har over 80 prosent skulenærvær. For barn i ungdomsskulen og unge over skulepliktig alder er det fleire som har lågt skulenærvær.

Brukarorganisasjonane meiner at barn i barnevernsinstitusjonar ofte ikkje får eit tilbod som er tilpassa behovet deira. Dei meiner at registreringa av skulegang er mangelfull og overflatisk slik ho skjer i dag. Det blir berre rapportert om oppmøte og ikkje kva utbyte barnet har av skulegangen.

4.2.4 Rapportering og evaluering undervegs i opphaldet på barnevernsinstitusjonen

For at det skal vere mogleg å vurdere tilbodet kvart enkelt barn har fått, må barnevernsinstitusjonen evaluere utviklinga til barnet i skriftlege rapportar. Fleire av regionane peikar på at det påverkar utviklinga til barnet dersom det ikkje blir gjennomført god nok evaluering under opphaldet. Utviklinga til barnet skal bli evaluert under opphald på barnevernsinstitusjon, og denne utviklinga skal kome fram i rapportar som blir utarbeidde om kvart enkelt barn. Utgangspunktet er at private institusjonar skal rapportere kvart halvår. I enkelte tilfelle kan det bli stilt krav om jamlegare rapportering ut frå behova til barnet. Den skriftlege rapporteringa skal innehalde ei skildring av korleis institusjonen og barnet har arbeidd med måla som er sette i handlingsplanen, og om måla er nådde.

For 10 av dei 25 barna i private institusjonar som revisjonen har gått gjennom, ligg det ikkje føre nok skriftleg rapportering. Det manglar rapportering for heile eller delar av den perioden barnet har vore i den private barnevernsinstitusjonen.

Dei statlege barnevernsinstitusjonane har høve til å leggje inn informasjon om barnet fortløpande i BiRK. Til dømes er det mogleg å registrere kva gjeremål barnet har for å oppnå dei måla som er sette i handlingsplanen. Det finst samtidig ingen krav til kva dokument institusjonane skal utarbeide, utover at institusjonane er pålagde å kontinuerleg registrere i BiRK informasjon om skulenærværet til barnet, rømming og bruk av tvang. I samband med innføring av standardisert forløp i desember 2019 er det stilt krav om skriftleg rapportering kvar tredje månad.

Saksgjennomgangen av 15 barn i statlege barnevernsinstitusjonar viser at det for 12 av barna ikkje er god nok rapportering og evaluering for heile eller delar av perioden barna har vore plasserte. Det varierer i kor stor grad institusjonane bruker BiRK til å dokumentere utviklinga til barnet. Det varierer også kor ofte dei statlege institusjonane evaluerer planane og gjer nødvendige endringar. Til dømes lagar enkelte institusjonar kvar veke rapportar om utviklinga til barnet, medan andre rapporterer kvar sjette veke. I tillegg til variasjon i kor jamleg det blir rapportert, varierer også omfanget av informasjonen som utgjer rapporteringane.

Region aust meiner at det ikkje er tydeleg nok kva som er målet med evalueringar, og at det ikkje finst noka eintydig oppfatning av kva evalueringar skal innehalde. Oppfølging og frekvensen på rapporteringa vil ifølgje region aust kunne variere ut frå kva behov for oppfølging barnet har. Region aust meiner at rapporteringa som skjer, uansett bør vere grundig, og at ho tidvis er mangelfull.

Buudir viser i intervju til at ein internrevisjon dei gjennomførte i 2018, avdekte at det mangla evalueringsrapportar i 30 av 71 dei plasseringane dei gjekk gjennom. Internrevisjonen tilrådde å «snarest implementere rutine for oppfølging av private plasseringar, med systematisk kontroll med kvaliteten i saksbehandlingen».²³

Barne- og familiedepartementet opplyser i intervju at krav til dokumentasjon følgjer av alminneleg forvaltningsrett, i tillegg til kravet om forsvarleg dokumentasjon. Departementet erkjenner at manglande rapportering og dokumentasjon av utviklinga i plasseringar er eit rutinebrot. Dokumentasjon av plasseringar i barnevernsinstitusjonar er svært viktig for at det skal vere mogleg å sjå kva tilbod som er gitt. Bufetat har ifølgje departementet eit overordna ansvar for å sørge for at plasseringar i barnevernsinstitusjonar er forsvarlege, og dette inkluderer forsvarleg dokumentasjon.

I intervju med regionane kjem det fram få forklaringar på manglane i samband med rapportering. Region midt seier at det er stor skilnad på kor mykje informasjon som er tilgjengeleg for regionen, ut frå om barnet er plassert i ein statleg eller ein privat barnevernsinstitusjon. Ved plasseringar i statlege barnevernsinstitusjonar har dei omfattande informasjon tilgjengeleg, medan det i dei private barnevernsinstitusjonane er institusjonen sjølv som har denne informasjonen. Både saksgjennomgangen og intervju med regionane viser gode rutinar for å følgje opp skulerapporteringa. For rapporteringa om tiltak innanfor psykisk helse seier mellom andre region aust at det har vore ulik forståing av kva som er rett nivå å rapportere på.

Buudir seier i intervju at dei ikkje har kjennskap til kva som er årsakene til manglande rapportering. Det skal rapporterast om utviklinga til barnet med evalueringsrapportar, og regionane skal sjå til at dette blir gjort. Manglande rapportering er eit avvik frå rutinar og skal følgjast opp av Bufetat. Direktoratet opplyser at dei ikkje har vore tydelege nok overfor Bufetat om kva som skal krevjast av rapportering.

Barne- og familiedepartementet opplyser at det er systemutfordringar ved dokumentasjon av plasseringar i barnevernsinstitusjonar. Det er ikkje lovfesta krav om journal som følgjer plasserte barn, og dei eksisterande digitale systema er ikkje lagde til rette for deling av informasjon mellom ulike forvaltningsnivå.

Møte

For å følgje opp kvart enkelt barn som er plassert i barnevernsinstitusjonar, skal både Bufetat og det kommunale barnevernet gjennomføre møte der dei aktuelle aktørane er til stades. Ifølgje region vest og region midt skal det haldast minst fire møte i løpet av eitt år. I samsvar med rutine for oppfølging av plasseringar i private barnevernsinstitusjonar har inntaksrådgivarane ansvaret for å sørge for at dei punkta

²³ Buudir (2018) Internrevisjonsoppdrag 17-4. Oppfølging av private leverandører.

som gjeld oppfølgingsplanen, blir gjennomførte, og at dei blir tekne med i referatet frå møtet. Oversikt over møte skal kome fram i oppfølgingsplanane som inntaksrådgivaren skal utarbeide.



Personar som deltar i eit møte (Foto: Colourbox)

Gjennomgangen av plasseringar i private barnevernsinstitusjonar viser at det i hovudsak finst dokumentasjon på jamlege møte mellom det kommunale barnevernet, Bufetat, barnevernsinstitusjonen og eventuelle andre relevante partar, som skule og barne- og ungdomspsykiatrisk avdeling. Samtidig manglar 5 av dei 25 plasseringane dokumentasjon på jamlege møte i løpet av plasseringa.

Gjennomgangen av 15 plasseringar i statlege barnevernsinstitusjonar viser at det varierer kor ofte det er gjennomført møte med ulike aktørar, som barnevernstenesta i kommunane, andre aktuelle aktørar og dei statlege barnevernsinstitusjonane. Talet på møte for ei plassering varierer frå 0 til 14 i året. I éi plassering er det ikkje dokumentert nokon møteaktivitet. Tidsspennet frå oppstart på barnevernsinstitusjonen til første møte er halde, varierer frå fire dagar til åtte månader for dei ulike plasseringane. Deretter kan det gå alt frå åtte dagar til åtte månader før neste møte er halde. I to plasseringar er det halde møte relativt jamleg, med éin til to månaders mellomrom mellom møta. I éi sak har det gått 300 dagar mellom to møte. For nokre plasseringar er det fleire møtereferat som ikkje er daterte, slik at tidsspennet kan vere endå større. Innhaldet i referata varierer også, frå det heilt overordna – kven som var til stades og oversikt over tema – til meir detaljerte skildringar om utviklinga til barnet.

Barneombodet²⁴ skriv i rapporten sin at ansvarsgruppemøte og samarbeidsmøte er ei viktig kjelde til informasjonsflyt mellom instansar som har ansvar for å følgje opp ein ungdom. Sjølv om dette er viktige møtepunkt, stiller Barneombodet spørsmål ved kva dei fører med seg i praksis. Ut frå referata meiner ombodet at instansane først og fremst informerer om arbeidet sitt sidan sist. Barneombodet meiner at det kan vere uklart kva samarbeidet faktisk fører til, anna enn informasjonsutveksling.

I intervju opplyser Barne- og familiedepartementet at det kommunale barnevernet må ha nok informasjon om barnet som er plassert, og det må vere kommunikasjon mellom Bufetat og det kommunale barnevernet som sikrar god nok informasjonsflyt til at kommunen kan følgje opp barnet på ein god måte. Vidare opplyser departementet at kvaliteten på oppfølginga av plasserte barn varierer. Kompleksiteten i samhandlinga

²⁴ Barneombodet (2020) De tror vi er shitkids.

mellom forvaltningsnivå er ei medverkande årsak til dette. Institusjonane har det daglege ansvaret for barna, medan det kommunale barnevernet har det overordna ansvaret for dei. Samtidig har Bufetat ut frå støtteplikta ansvaret for å tilby ei forsvarleg plassering, i tillegg til å sørge for at tilbodet til barna er forsvarleg under opphaldet.

Forlenging av opphald på institusjonen

Utgangspunktet er at eit barn ikkje skal bu i ein barnevernsinstitusjon lenger enn det har behov for. Ved innflytting blir det sett ein dato for når opphaldet skal avsluttast. Når denne datoen nærmar seg, skal behova til barnet vurderast på nytt.

Før opphaldet til eit barn på barnevernsinstitusjon blir forlengt, skal det kommunale barnevernet og Bufetat vurdere om det er det beste for barnet å bli buande på institusjonen, eller om barnet har behov for eit anna tiltak. Forlenging av opphald i ein privat institusjon skjer anten gjennom ei vidareføring av den eksisterande avtalen eller ved at det blir inngått ein ny avtale med ei endring av tilbodet barnet får. Undersøkinga viser at plasseringar i mange tilfelle blir forlengde. Av 25 gjennomgåtte plasseringar i private institusjonar har 21 blitt forlengde éin eller fleire gonger. Tre av forlengingane er overgang frå avrop på rammeavtale til enkeltkjøp. Bufetat må sørge for at dei har nok informasjon om barnet til å kunne vurdere om det er behov for å gjere eit enkeltkjøp. Eining for inntaksstøtte skriv i årsrapporten for 2019 at fleirtalet av overgangane frå avrop på rammeavtale til enkeltkjøp er sette i gang av leverandørane. Ifølgje eining for inntaksstøtte handlar fleire av desse overgangane om manglande forståing av kva som skal inngå i rammeavtalane.²⁵

Region aust peikar på at det er institusjonen som har den daglege omsorga og kjenner barnet best. Det kan vere ei utfordring at den asymmetriske informasjonen blir følgt av eit økonomisk insentiv. Ifølgje region aust er systemet for informasjonsdeling tillitsbasert, slik at Bufetat må stole på den informasjonen som finst, og at inntaksrådgivarane i regionen stiller dei rette spørsmåla for å sikre nok informasjon før det bli gjort vedtak om forlenging av opphaldet.

Barne- og familiedepartementet seier at asymmetrisk informasjon om plasserte barn er vanskeleg å unngå ved plassering i private barnevernsinstitusjonar. Ein privat institusjon som utøver den daglege omsorga for barnet, kan få viktig informasjon om endringar i behova til barnet. Bufetat må kritisk vurdere denne informasjonen. Det er det kommunale barnevernet som avgjer om eit barn framleis skal vere plassert i ein barnevernsinstitusjon, medan Bufetat avgjer kva institusjon det skal vere.

Dersom opphaldet til barnet på ein statleg institusjon skal forlengjast, skal det skrivast ei ny tilsegn. Praksis rundt kven som gjer dette, varierer mellom regionane. I regionane vest og midt er det den statlege institusjonen som avklarar om barnet skal bli buande, og som skal utarbeide ei ny tilsegn for å forlengje opphaldet. I dei tre andre regionane er praksisen at det er inntaksrådgivaren som skal vurdere om det er rett at barnet blir verande på institusjonen, og det er inntaksrådgivaren som utarbeider ei ny tilsegn.

4.3 Tredje fase: avslutning av opphaldet på barnevernsinstitusjon

Når eit opphald på institusjon blir avslutta, skal det gjennomførast ei sluttevaluering og skrivast ein sluttrapport med utgangspunkt i kva utvikling og behandlingsresultat barnet har hatt. Sluttrapporten skal liggje føre i to versjonar. Den eine skal vere ein førebels sluttrapport som dannar grunnlaget for sluttevalueringa. Deretter skal det produserast ein endeleg sluttrapport etter at sluttevalueringa er gjennomført og barnet har flytta ut.

4.3.1 Sluttrapport

Barnevernsinstitusjonen har ansvaret for å utarbeide sluttrapportar. Inntaksrådgivaren i Bufetat skal sjå til at det blir gjort. Sluttrapporten skal innehalde informasjon om utviklinga til barnet ut frå dei måla som blei sette då barnet blei plassert i institusjonen. Målet er at barnet skal ha hatt ei positiv utvikling, slik at det står betre rusta til å delta i samfunnet utanfor institusjonen.

Saksgjennomgangen av plasseringar i private institusjonar viser at det manglar dokumentasjon på sluttrapport i 11 av 15 avslutta plasseringar. I saksgjennomgangen av plasseringar i statlege institusjonar manglar det dokumentasjon på sluttrapport i 7 av 12 avslutta plasseringar.

²⁵ Eining for inntaksstøtte (2019) Årsrapport.

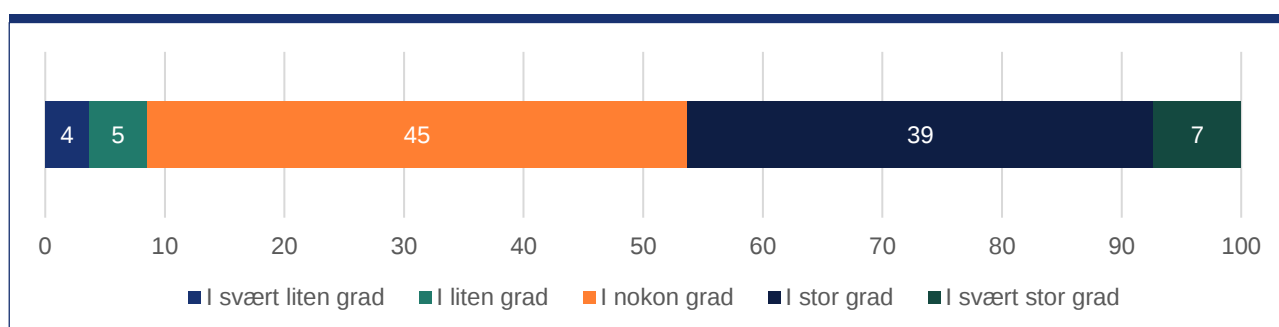
Regionane meiner at sluttrapportar er eit viktig dokument, både for dokumentasjon av utviklinga til barnet og med tanke på eventuelle vidare plasseringar. Det skal også vere mogleg for barna å lese historia si på eit seinare tidspunkt. Direktoratet seier at det er eit avvik dersom det ikkje blir produsert sluttrapport når plasseringa er over.

4.3.2 Sluttevaluering

Det skal gjennomførast ei sluttevaluering saman med kommunen, institusjonen, barnet og familien. Inntaksrådgivaren i Bufetat har ansvaret for at dette blir gjennomført. Gjennomføringa kan skje i det siste evalueringsmøtet. Saksgjennomgangen viser at det er døme på plasseringar der det manglar dokumentasjon på at sluttevaluering er gjennomført.

I spørjeundersøkinga blei inntaksrådgivarane spurde om plasseringar i private institusjonar blir tilstrekkeleg evaluerte når dei er over, altså sluttevaluerte.²⁶

Figur 8 Inntaksrådgivarane si vurdering av om plasseringar i private barnevernsinstitusjonar blir godt nok sluttevaluerte²⁷, tal i prosent (n = 82)

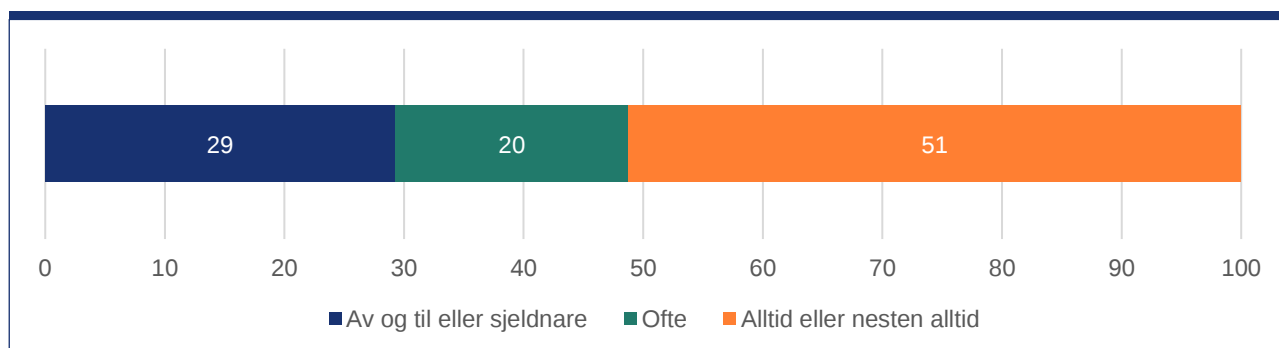


Kjelde: Spørjeundersøking frå Riksrevisjonen

Figur 8 viser at fleirtalet av inntaksrådgivarane meiner plasseringar i private institusjonar i nokon grad (45 prosent) eller i stor grad (39 prosent) blir godt nok sluttevaluerte. Til saman ni prosent meiner dette i svært liten eller i liten grad. Sju prosent meiner at plasseringane i svært stor grad blir godt nok sluttevaluerte.

For å få opplyst om sluttevalueringar blir dokumenterte, fekk inntaksrådgivarane spørsmål om kor ofte det blir gjennomført skriftlege sluttevalueringar av plasseringar i private barnevernsinstitusjonar.

Figur 9 Inntaksrådgivarane si vurdering av kor ofte det blir gjennomført skriftleg sluttevaluering av plasseringar i private barnevernsinstitusjonar²⁷, tal i prosent (n = 82)



Kjelde: Spørjeundersøking frå Riksrevisjonen

²⁶ Inntaksrådgivarane blei berre spurde om sluttevaluering i private institusjonar ettersom det ikkje er egne rutinar for dette i statlege institusjonar.

²⁷ Presisering av spørsmålet i spørjeundersøkinga: «Med sluttevaluering menes vurdering av barnets utvikling ved endt plassering ut ifra fastsatte mål og behov.»

Figur 9 viser at over halvparten av inntaksrådgivarane svarer at det alltid eller nesten alltid blir gjennomført skriftleg sluttevaluering av plasseringar i private institusjonar. Til saman svarer 29 prosent at det av og til eller sjeldnare blir gjennomført skriftleg sluttevaluering av denne typen.

Regionane seier i intervju at sluttevalueringar både er nyttig og viktig å gjennomføre. Evalueringar er spesielt viktige i samband med vidare tiltak for barnet. Dersom sluttrapport eller sluttevaluering manglar, er dette avvik frå rutinane, seier regionane. Region vest seier at tidspress og krevjande plasseringar er årsaker til manglande dokumentasjon på dette området.

4.3.3 Behandlingsresultat

Ved plassering av barn i åtferdsinstitusjonar etter §§ 4-24 eller 4-26 i barnevernlova gjer nasjonalt inntaksteam ei kartlegging av barnet gjennom kartleggingsverktøyet «Youth Level of Service» (YLS). Dette kartleggingsverktøyet blir brukt til målgruppedifferensiering av barn før plassering og til å kartlegge problembelastninga til barnet. Barnet blir kartlagt både ved innskriving og ved utskrivning frå institusjonen. Målet er at barnet skal ha lågare problembelastning når det blir skriva ut, enn det hadde då det blei skriva inn. Resultata for 2018 viser at 33 prosent av barna som blei utskriva det året, hadde ei problembelastning som var lik eller høgare enn ho var då dei blei plasserte i barnevernsinstitusjonen.²⁸

I årsrapporten for 2018 kommenterer direktoratet at veldig mange av barna som ved plassering hadde ei låg til moderat risikovurdering, har hatt ei positiv utvikling. Samtidig har barna med den høgaste risikovurderinga ved plassering ikkje hatt ei tilsvarende positiv utvikling. Prosentdelen barn som blei vurderte til å ha høgast risiko, er tilnærma uendra når plasseringa er over. Ifølgje direktoratet må utvikling innanfor problembelastning brukast forsiktig som eit mål på langtidseffekten av behandling i åtferdsinstitusjonar.²⁹

Departementet skriv i brev at det ikkje finst nokon enkel måte å måle positiv utvikling på, og at dei måla som eksisterer, må brukast i samanstilt form, i kontekst og med varsemd. YLS måler risiko for vidare utvikling av alvorlege åtferdsproblem og er ikkje eit generelt mål på utviklinga til barnet ut frå måla med plasseringa. Vidare skriv departementet at ei negativ utvikling av YLS-skår under plasseringa kan vere eit resultat av auka kunnskap om problembelastninga til barnet, til dømes at det blir avdekt rusproblem i løpet av opphaldet. Ifølgje departementet kan dessutan ikkje utviklinga av YLS-skår for barn med høg og låg risiko samanliknast direkte. Prognosane er mykje betre for barn med låg risiko for vidare problemutvikling. Dette vil seie at uendra skår er eit meir positivt behandlingsresultat for eit barn med høg risiko enn eit barn med lågare risiko.

4.4 Historia om «Ola» – eit døme på manglande dokumentasjon ved plassering og opphald i ein barnevernsinstitusjon

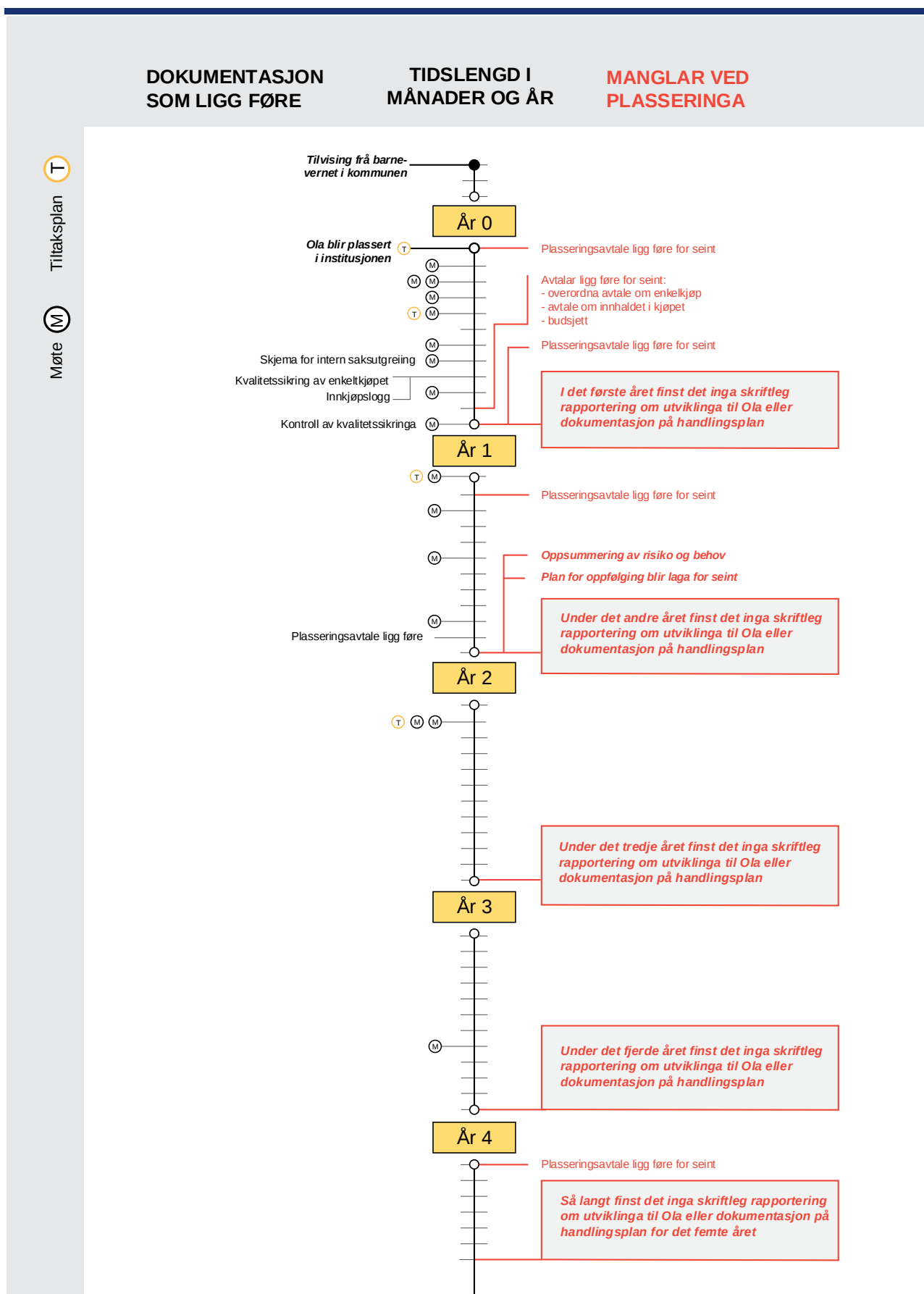
Utgreiinga i punkt 4.1 til 4.3 viser at barn ikkje alltid blir godt nok kartlagde før plassering, samtidig som dei i varierende grad blir følgde opp gjennom rapportering og utarbeiding av mål. For å kaste lys over desse manglane presenterer vi her ei reell sak som gjeld eit barn som blei plassert i ein barnevernsinstitusjon. Av personvernomsyn har vi kalla barnet Ola.

Då Ola blir plassert i ein barnevernsinstitusjon, er det første gong han blir plassert utanfor heimen. På tidspunktet då datainnsamlinga for undersøkinga blei avslutta, budde Ola framleis på denne institusjonen.

²⁸ Nasjonalt inntaksteam (2019) *Årsrapport for 2018*.

²⁹ Bufdir (2019) *Årsrapport for 2018*.

Figur 10 Tidslinje for dokument i saka til Ola



Kjelde: Riksrevisjonen – basert på informasjon frå Bufetat

Nokre månader før Ola blei plassert på barnevernsinstitusjonen, får Bufetat ei tilvising frå barnevernet i heimkommunen til Ola. Han kan ikkje lenger bu heime på grunn av åtferdsproblem. Bufetat finn ikkje ein ledig, eigna statleg institusjon som kan ta imot han, og bestemmer at han skal plasserast i ein privat barnevernsinstitusjon som Bufetat har ein rammeavtale med.

Det ligg føre ein avtale mellom Bufetat, kommunen og den private barnevernsinstitusjonen som er signert og arkivert ein månad etter at Ola flytta inn på institusjonen.

I løpet av det første året Ola er på institusjonen går rammeavtalen, som er utgangspunktet for plasseringsavtalen, ut. Det blir bestemt at det skal gjerast eit enkeltkjøp. Skjemaet for intern saksutgreiing, som inneheld Bufetat si grunngiving for enkeltkjøp, blei først klart fleire veker etter det tidspunktet enkeltkjøpet blei gjort gjeldande frå. Innkjøpsloggen, som viser at Bufetat berre kontakta institusjonen Ola var plassert i, er frå halvannen månad etter at enkeltkjøpsavtalen tok til å gjelde.

Eining for inntaksstøtte hos direktoratet finn manglar ved enkeltkjøpet i kvalitetssikringa si, som blir gjennomført ein månad seinare. Eininga peikar på at alle avtaledokumenta manglar, og at dokumenta må leggjast i BiRK når dei er signerte. Den etterfølgjande kontrollen av kvalitetssikringa som blir gjennomført tre månader seinare, viser at Bufetat ikkje har utbetra alle manglane som blei påpeika i kvalitetssikringa.

Først nærmare fire månader etter at det er inngått ny avtale om enkeltkjøp av ein plass for Ola, blir avtaledokumenta signerte av alle partane. Plasseringsavtalen, som mellom anna inneheld informasjon om kor lenge avtaledokumenta gjeld for, er først klar fire månader etter avtaletidspunktet.

Vurderinga frå Bufetat av behova til eit barn skal vere grunnlag for val av institusjon og utarbeiding av ein oppfølgingsplan. Likevel er både vurderingane av behova til Ola og oppfølgingsplanen frå Bufetat utarbeidde først ca. to år etter at han først blei plassert i institusjonen. Vidare var dokumentet med kartlegginga av behova til Ola gjort gjeldande frå starttidspunktet for institusjonsplasseringa. Dette er meir enn eitt år etter innføringa av rutinen for oppfølging av plasseringar i private institusjonar, og det vil seie at dei fastlagte rutineane ikkje blei følgde.

Oppfølgingsplanen er ein plan for Bufetat om korleis dei skal følgje opp Ola når han er på institusjonen. I denne planen skal det mellom anna kome fram oversikt over dei møta som er planlagde og kva rapportering Bufetat skal hente inn om Ola under opphaldet på institusjonen. Oppfølgingsplanen varer til og med første halvdel av år 3. Verken kartlegginga av behova til Ola eller Bufetat sin plan for å følgje han opp har blitt oppdaterte i etterkant.

Opphaldet til Ola i institusjonen blir forlengt ved to høve. Den første gongen finst det avtaledokument som er signerte av alle partar fire dagar etter starttidspunktet for avtalen. Ved den neste forlenginga skjer signeringa over fire månader etter at avtalen startar.

Det er ingen dokumentasjon på at barnevernsinstitusjonen har utarbeidd ein handlingsplan for Ola i løpet av plasseringa, eller at Bufetat har spurt etter planen. Det vil seie at det ikkje finst nokon plan for korleis institusjonen arbeider for å nå måla kommunen har sett. Vidare finst det heller ingen skriftlege rapportar om utviklinga til Ola på institusjonen, utover månadleg rapportering om skulenærvær. Dette vil seie at ikkje finst nokon informasjon om korleis opphaldet har fungert for Ola.

I løpet av det første året Ola er på institusjonen, blir det halde ni møte mellom relevante aktørar. Dei neste åra blir møteaktiviteten gradvis redusert, og i år 3 blir det berre halde eitt møte. Då datainnsamlinga blei avslutta, var det ikkje halde møte etter dette.

Saka til Ola kan samanfattast slik:

- Før Ola blir plassert på barnevernsinstitusjonen, har ikkje Bufetat kartlagt behova hans og heller ikkje laga ein plan for korleis han skal følgjast opp.
- Institusjonen har ikkje utarbeidd ein handlingsplan for å sikre at Ola når dei måla som kommunen har sett for han.
- Det finst inga rapportering om utviklinga til Ola. Bufetat har ikkje henta inn dokumentasjon på dette og har over lengre periodar heller ikkje følgd opp gjennom møte.
- Bufetat har dessutan ikkje sørgt for at avtaledokumenta er blitt signerte i tide, verken då avtalen blei inngått, eller i samband med forlengingar.

5 System og rutinar for å sikre det beste for barna

Som fagdirektorat skal Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) leggje til rette for at Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) skal kunne ta seg av arbeidsoppgåvene og ansvarsområda sine, mellom anna å sørge for det som er til beste for barna når dei blir plasserte, og følgje opp barn i barnevernsinstitusjonar. Dette vil seie at Bufdir må utarbeide rutinar og sørge for at dei blir brukte av Bufetat. I tillegg må Bufdir sørge for at inntakseiningane til Bufetat sit på nødvendig kompetanse. Vidare skal direktoratet sørge for at barnevernsinstitusjonar leverer tenester med god nok kvalitet og av tilstrekkeleg omfang, med utgangspunkt i det behovet kvar enkelt region har for institusjonsplassar.

5.1 Dimensjonering av tilbodet av institusjonsplassar

5.1.1 Utnyttinga av plassane i statlege institusjonar og rammeavtalar

I tildelingsbrevet frå departementet til Bufdir for åra 2016 til 2020 går det fram at utsette barn og ungdommar skal få tiltak og tenester av rett kvalitet. Målet er at barn som treng tiltak utanfor heimen, skal få eit stabilt tilbod som er tilpassa behovet til kvart enkelt barn. Å sørge for at det finst eit breitt og godt tilbod av institusjonsplassar, er avgjerande for at det skal vere mogleg å nå dette målet. I Innst. 186 S (2009–2010), Dokument 8:21 S (2009–2010) peika familie- og kulturkomiteen på at den statlege regionale barnevernsmyndigheita har ansvaret for at det i kvar region finst mange nok institusjonsplassar, og at dei er godt nok differensierte ut frå behova i regionen. Vidare peika komiteen på at det statlege tilbodet må ha god nok breidd til å dekkje alle føremål som er nemnde i lova, og tiltaka skal vere geografisk spreidde med sikte på god tilgang i alle delar av landet.

Det er eit mål at barn som treng eit institusjonstilbod, i hovudsak skal få dette gjennom statlege institusjonar og private plassar på rammeavtale.³⁰ I nokre tilfelle vil det vere behov for så stor grad av tilpassing at dette apparatet ikkje vil kunne dekkje det konkrete behovet til barnet. Då er det nødvendig med enkeltkjøp av plassar. Enkeltkjøp skal berre nyttast i slike tilfelle – og dersom inntakseiningane i Bufetat har informasjon som tilseier at dette er det beste for barnet.

Bufdir har i disponeringsbrev til Bufetat nedfelt rett kapasitet i det statlege barnevernet som eitt av fire hovudmål for Bufetat. Dette er i samsvar med dei nemnde føringane frå departementet om god nok breidd i det statlege tilbodet. Statlege plassar og private avtaleplassar skal ifølgje disponeringsbrevet frå Bufdir nyttast effektivt og fleksibelt.³¹ Ifølgje tal som er innhenta frå direktoratet for 2019, er om lag 64 prosent av barna plasserte i institusjonar som er eigde av private leverandørar. Direktoratet seier i intervju at utnyttingsgraden i rammeavtalane med private institusjonar per desember 2019 er på om lag 80 prosent. Utnyttingsgraden i statlege institusjonar har vore om lag 70 prosent i åra 2017–2019.

I intervju med regionane kjem det fram at dei meiner institusjonsapparatet med statlege plassar og plassar på rammeavtale ikkje har nok kapasitet til å dekkje dei ulike behova hos barna. Region sør opplyser at tidlegare rammeavtalar ikkje har vore godt nok tilpassa behovet til å kunne oppfylle støtteplikta overfor kommunane i regionen. Region nord er derimot godt nøgd med rammeavtalane, men seier at det blir gjort enkeltkjøp i tilfelle der rammeavtalane ikkje dekkjer behovet til barnet. Region sør meiner at for mange enkeltkjøp kan tyde på at apparatet med statlege institusjonsplassar og rammeplassar ikkje er godt nok dimensjonert. Region vest opplyser at det beste for barnet vanlegvis er ei plassering i ein statleg institusjon eller ein plass på rammeavtale. Som følgje av ein stor auke i talet på institusjonsplasseringar dei siste åra har kapasiteten her ikkje vore god nok. Regionen har derfor gjort mange enkeltkjøp. Region vest viser til at ein i den same perioden også har lagt ned statlege institusjonsplassar. Region aust framhevar at dei ikkje har ein brei portefølje av tilgjengelege institusjonsplassar, og at det i ein del tilfelle berre finst éin eigna institusjon. I tillegg blir mange av omsorgsplassane oppfatta som for like.

Brukarorganisasjonane seier at barn i enkelte tilfelle hamnar i feil institusjon fordi det ikkje er nok tilgjengelege alternativ. I rapporten frå Barneombodet³² om barn som bur på barnevernsinstitusjon, kjem det fram at det ikkje finst eit tilbod som passar for alle, i dagens system. Det gjeld både statlege institusjonstilbod og andre typar institusjonstilbod. Barneombodet vurderer at det er mangel på både tilgjengelege og eigna

³⁰ Bufdir (2019) *Årsrapport for 2018*.

³¹ Bufdir (2016–2019) *Disponeringsbrev*.

³² Barneombodet (2020) *De tror vi er shittkids*.

institusjonsplassar, spesielt for dei mest utsette ungdommane. Arbeidet med å finne rett institusjonsplass blir ifølgje Barneombodet ofte eit spørsmål om kva stader som er ledige, og ikkje behova til barnet.

I intervju seier direktoratet at det er krevjande å tilpasse kapasitetsutnyttinga rett. Dei er ikkje nøgde med utnyttingsgraden i dei statlege institusjonane og seier det er ønskeleg å sikre tilbodet til barna i større grad gjennom desse plassane. Direktoratet opplyser at dei i 2019 har arbeidd med å auke kapasitetsutnyttinga i dei statlege institusjonane. Direktoratet viser i intervju til at det har skjedd ein nedgang i talet på enkeltkjøp i 2019, og meiner derfor at utviklinga er i ferd med å snu. Talet på barn på enkeltkjøp var 258 ved utgangen av 2019, mot 286 ved inngangen til året.

Ifølgje departementet kan mange enkeltkjøp kome av at rammeavtalane med private leverandørar ikkje er fleksible nok i møte med ein sterk auke i etterspurnaden etter institusjonsplassar, samtidig som barna har hatt meir komplekse behov enn tidlegare. Samtidig er det ikkje ønskeleg at rammeavtalane er for fleksible og dekkjer eit for stort omfang av tiltakstypar, fordi dette vil kunne føre til høgare kostnader totalt sett innanfor rammeavtalane. Det er ifølgje departementet krevjande å balansere dette optimalt.

Ifølgje departementet er det ei styringsutfordring å tilpasse det statlege apparatet til behovet for ulike typar institusjonsplassar. Departementet viser til at Bufetat har ei tydeleg støtteplikt, og at aktivitetsnivået er styrt av etterspurnaden. Departementet opplyser at manglande utnytting av statlege barnevernsinstitusjonar kan kome av at plasserte barn i mange tilfelle krev forsterking av tiltaket i form av fleire tilsette. Dette er lettare å tilpasse ved plasseringar i private barnevernsinstitusjonar.

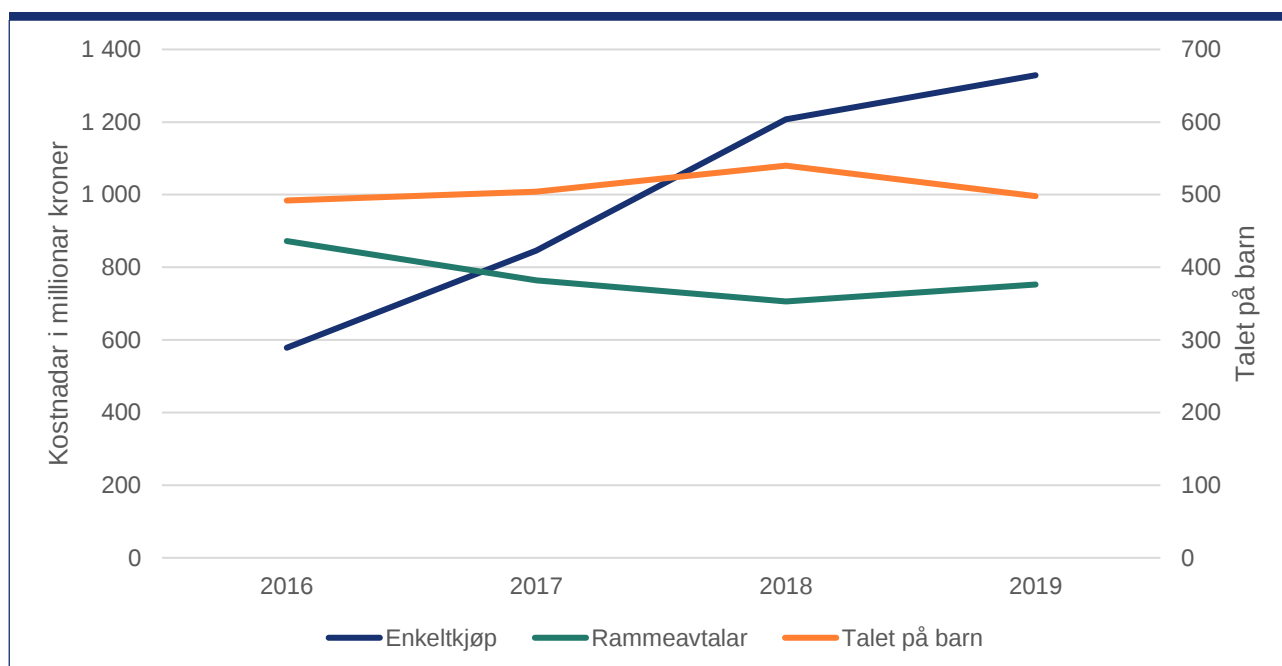
Vidare viser departementet til at Bufdir i mai 2019 presiserte innhaldet i støtteplikta i ei tolking. Presiseringa gjaldt avgjerdsmyndigheita til Bufetat omkring kva institusjonsplass som skal bli tilbydd til kvart enkelt barn, og korleis ulike forhold skal vektast opp mot kvarandre i vurderinga. Fram til denne tolkinga kan kapasitetsutnyttinga ha blitt påverka av uvisse rundt korleis ein skulle vekte vurderinga frå kommunen, synspunktet til barnet og geografisk nærleik opp mot andre omsyn.

5.1.2 Kostnader ved plasseringar i barnevernsinstitusjonar

I løpet av perioden 2016–2019 har dei totale kostnadene i samband med plasseringar i både private og statlege barnevernsinstitusjonar auka med 31 prosent, medan talet på plasserte barn har auka med mindre enn éin prosent. Kostnadene har auka frå 2,5 milliardar i 2016 til 3,3 milliardar i 2019. Alle regionane i Bufetat er omfatta av denne auken. Undersøkinga viser at auken i dei totale kostnadene hovudsakleg skriv seg frå auka kostnader frå enkeltkjøp i private barnevernsinstitusjonar.

Kostnadene for enkeltkjøp og avrop på rammeavtalar i private barnevernsinstitusjonar har auka med 44 prosent frå 1,45 milliardar kroner i 2016 til 2,08 milliardar kroner i 2019. Auken har skjedd i alle regionane.

Figur 11 Talet på barn og årlege kostnader til rammeavtalar og enkeltkjøp av institusjonsplasseringar, 2016–2019



Kjelde: Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

Figur 11 viser auken i kostnadene i samband med enkeltkjøp av plassar i private institusjonar frå 2016 til 2019. I den same perioden har det vore ein reduksjon i kostnadene til avrop innanfor rammeavtalar. Talet på barn i private barnevernsinstitusjonar har samla sett vore stabilt i perioden, med unntak av ein auke i 2018. Kostnadene i samband med enkeltkjøp har auka frå 579 millionar kroner i 2016 til 1,33 milliardar kroner i 2019 – ein auke på 130 prosent. I den same perioden har kostnadene for avrop av plassar på rammeavtalar gått ned med 14 prosent – frå 872 millionar kroner i 2016 til 753 millionar kroner i 2019.

Barne- og familiedepartementet skriv at auka problemomfang hos barn som får tilvising til barnevernsinstitusjonar, i form av at dei har meir omfattande og komplekse behov enn tidlegare, kan vere ei mogleg forklaring på kostnadsutviklinga.

5.2 Kjøp av plassar i private barnevernsinstitusjonar

5.2.1 Inngåing av rammeavtalar

Ved kjøp av barnevernstenester er det Bufdir som er kjøpar og inngår rammeavtalar på vegner av dei fem regionane i Bufetat. I 2015 blei det gjennomført ein konkurranse med forhandlingar om kjøp av plassar i barnevernsinstitusjonar. Konkurransen omfatta ein avtale om plassar til ulike målgrupper for perioden 2016–2020. Føremålet med konkurransen var å sikre at regionane har rammer som sikrar at støtteplikta blir følgd.

Dokumentanalysen viser at prosessen for kjøp av institusjonsplassar for perioden 2016–2020 hovudsakleg følgjer den same prosessen som for andre offentlege innkjøp, med omsyn til dokumentasjon og forsvarleg framferd ved både førebuing og gjennomføring av innkjøpa.

Saksgjennomgangen av rammeavtalar som Bufdir har inngått, viser at ei grunngiving for val av private leverandørar av institusjonsplassar ikkje går fram av innkjøpsprotokollen. Vurderingane av dei ulike tilboda som blei leverte inn, er heller ikkje samla på éin stad i systema til direktoratet eller samla i eitt overordna dokument. Det er ikkje mogleg å sjå ut frå dokumentasjonen korleis direktoratet har vurdert dei ulike leverandørane opp mot kvarandre. Barne- og familiedepartementet seier at kvaliteten og innhaldet i tilboda frå leverandørane ikkje blei vurderte opp mot kvarandre, men opp mot absolutte krav til kvalitet og innhaldet i tenestene, slik dei var skildra i konkurransegrunnlaget.

5.2.2 Oppfølging frå Bufdir av at leverandørar med rammeavtale leverer tenester som avtalt

Bufdir har ansvar for å følgje opp dei nasjonale rammeavtalane for kjøp av private barnevernstenester på overordna nivå. Det er regionane i Bufetat som er kontraktspart i avropa på rammeavtalane, og som har ansvar for enkeltkjøp og oppfølging av kvart enkelt barn.

For å sikre at private leverandørar av institusjonsplassar leverer tenester som avtalt og av god kvalitet, må direktoratet følgje opp om leverandørane leverer det som er avtalt i kontraktane for rammeavtalane. Dersom leverandørane ikkje leverer tenestene som avtalt, kan direktoratet følgje opp avvika gjennom ulike sanksjonar. Direktoratet kan i ytste konsekvens seie opp avtalar dersom det blir oppdaga vesentleg mishald av forpliktingane til institusjonen, og dersom Bufetat og kommunen er einige om at det ikkje er forsvarleg for barn å opphalde seg på institusjonen.³³

I intervju opplyser direktoratet at kor tett dei følgjer opp leverandørane, kjem an på kor stort dei vurderer at behovet er. I praksis har dei kontinuerleg kontraktsoppfølgingsdialog og -aktivitetar med leverandørane av barnevernstenester. Dei har minimum eitt formelt kontraktsoppfølgingsmøte med leverandørane i året. Saksgjennomgangen av dei 13 rammeavtalane som blei inngått i den aktuelle perioden, stadfestar dette.

I intervju opplyser direktoratet at dei fleste av leverandørane leverer det dei skal, men at direktoratet ved avvik bruker ulike former for sanksjonar som tilbakebetaling, plasseringsstopp og oppseiing av kontrakt. Saksgjennomgangen av dei 13 rammeavtalane viser at direktoratet ikkje ved nokon avvikstilfelle har sagt opp kontraktar. Det er også i liten grad brukt andre sanksjonsformer, bortsett frå tilbakebetaling/prisavslag. Ved manglar og avvik ser det i stor grad ut til at direktoratet løyser problema i dialog med leverandørane, ved å stille krav til dei om korleis manglane skal utbetrast, og til kva tid. Dette stadfestar direktoratet i intervju. Ifølgje direktoratet blir forbedringspunkt følgde opp i noko ulik grad av leverandørane. Barne- og familiedepartementet understrekar i brev at det i mange tilfelle er rett å korrigere framfor å ta i bruk andre alternativ, der det er mogleg.

Ut frå kontrakten om levering av institusjonsplassar pliktar leverandørane å rapportere til direktoratet dersom dei ikkje klarer å levere det dei skal etter kontrakten.³⁴ Saksgjennomgangen viser at alle avvik eller manglar har blitt avdekte gjennom kontrollar frå direktoratet eller gjennom andre kontrollinstansar, til dømes fylkesmannen. Ingen av avvika har blitt varsla frå leverandørane sjølve. Direktoratet opplyser i intervju at dei mellom anna er kjende med at det er enkelttilfelle der leverandørane ikkje har informert tilstrekkeleg om alvorlege forhold som påverkar drifta av barnevernsinstitusjonen. Til dømes har leverandørar blitt politimelde utan at direktoratet har blitt informert av leverandørane. Saksgjennomgangen stadfestar dette.

I intervju opplyser direktoratet at dei jamleg gjennomfører stikkprøvekontrollar av enkelte institusjonar. Kva for kontrollar som blir gjennomførte, blir bestemt ut frå ei risikobasert tilnærming. Ifølgje direktoratet har tidlegare stikkprøvekontrollar i for stor grad avdekt avvik, slik at dei har sett behov for å gjennomføre fleire slike kontrollar. At direktoratet avdekkjer avvik gjennom stikkprøvekontrollar blir også i nokon grad stadfesta gjennom saksgjennomgangen. Gjennomgangen viser at direktoratet har gjennomført stikkprøvekontrollar hos 4 av dei 13 leverandørane som det er inngått kontraktar med for perioden 2016–2020, og i alle desse kontrollane er det avdekt at det er for låg prosentdel faglærte på institusjonane i forhold til det som er avtalt. I tre av desse tilfella har direktoratet bede om prisavslag. For ni av leverandørane hadde ikkje direktoratet gjennomført nokon stikkprøvekontrollar per juni 2019.

Saksgjennomgangen viser at det totalt er ni leverandørar som har fått merknad til at prosentdelen faglærte på institusjonane er for låg, eller at konsulentbruken er for høg. Dette er avdekt anten gjennom stikkprøvekontrollar, gjennom tilsyn frå fylkesmannen eller gjennom kontroll frå eining for inntaksstøtte. Vidare er det avdekt at fire leverandørar har blanda målgrupper eller har flytta på barn utan å melde frå om dette til direktoratet eller Bufetat. Vidare har tre leverandørar manglar med omsyn til kvalitet og godkjenning av institusjonane.

Ifølgje direktoratet gjer ikkje manglande bemanning eller kompetanse nødvendigvis til at enkeltplasseringar ikkje er forsvarlege. Direktoratet viser til at kravet om fagleg forsvarleg drift er sikra gjennom godkjenninga av institusjonen. Skilnaden mellom godkjenninga og kontrakten er at det blir stilt høgare krav i kontrakten enn i godkjenninga.

³³ Jf. rammeavtale om plassar i private barnevernsinstitusjonar, plasseringsavtale vedlegg 1.

³⁴ Jf. rammeavtale om plassar i privat barnevernsinstitusjon for perioden 2016–2020.

Saksgjennomgangen viser også at det er nokre tilfelle der direktoratet og leverandørane er ueinige om korleis kontrakten skal tolkast i samband med døgnprisar for bemanning. I fem tilfelle har det vore slik usemje. Ifølgje Bufdir er det sjeldan usemje om tolkinga av kontraktane, men det hender at kravet til bemanning blir tolka ulikt fordi det kan vere skilnader i krava til bemanning i godkjenninga for institusjonen og det som står i kontrakten. Direktoratet seier at når det er slik usemje, skal leverandørane føye seg etter dei endelege fråsegnene frå direktoratet. Dette stadfestar også saksgjennomgangen.

5.2.3 Kjøp av plassar i private barnevernsinstitusjonar

Når Bufetat vel å tilby det kommunale barnevernet plass til eit barn i ein privat barnevernsinstitusjon, kan Bufetat velje mellom to ulike typar kjøp: avrop på ein rammeavtale med leverandøren som er inngått av direktoratet, og enkeltkjøp av plass i dei tilfella der barnet har behov som krev spesiell tilrettelegging.

Direktoratet har utarbeidd rutinar for korleis Bufetat skal gjennomføre kjøp. Etter rutinen for enkeltkjøp skal inntaksrådgivar grunngi kvifor enkeltkjøp er valt i dokumentet «skjema for intern saksredegjørelse», og det skal skrivast ein innkjøpslogg. Saksgjennomgangen viser at det varierer om dette finst for dei plasseringane som er undersøkte. I 4 av 17 enkeltkjøp manglar det ei grunngiving for kjøpet i forkant. I to av desse fire kjøpa manglar det i tillegg innkjøpslogg. Dette viser seg også ved at høvesvis 30 og 25 prosent av inntaksrådgivarane svarer i spørjeundersøkinga at grunngivinga for enkeltkjøp og overgang frå avrop på rammeavtale til enkeltkjøp ikkje alltid blir dokumentert godt nok.

Ved enkeltkjøp av plassar i private barnevernsinstitusjonar skal Bufetat kontakte minst tre leverandørar som skal få høve til å gi eit tilbod. Kor mange leverandørar som er blitt kontakta, skal kome fram av innkjøpsloggen som inntaksrådgivaren skal produsere når kjøpet er fullført. I 12 av 17 enkeltkjøp er det utarbeidd ein innkjøpslogg. Saksgjennomgangen viser at i 5 av dei 12 enkeltkjøpa der det ligg føre innkjøpslogg, er det berre kontakta éin leverandør, medan Bufetat i eitt av enkeltkjøpa hadde kontakta to leverandørar. I dei resterande seks enkeltkjøpa har Bufetat kontakta tre eller fleire leverandørar. At det ikkje alltid blir sendt førespurnad til tre leverandørar, viser også rapporten til Oslo Economics.³⁵ Grunnen til at Bufetat ikkje kontaktar tre leverandørar, er at krava til kompetanse og kapasitet i barnevernsinstitusjonen fører til at det i realiteten ikkje finst tre aktuelle leverandørar. Oslo Economics konkluderer med at konkurransesituasjonen ved enkeltkjøp reelt sett ikkje fungerer, og at dette gir risiko for auka prisar.

Ifølgje eining for inntaksstøtte fører praksisen for kjøp i Bufetat til risiko for at det blir gjort kjøp som ikkje samsvarer med dei rutine og avtaleverka som gjeld. Risikoen gjeld manglar i dokumentasjon, pris eller innhald, og dette har i enkelte tilfelle ført til unødvendig høg kostnad over tid.³⁶

Intervjua med regionane stadfestar at konkurransesituasjonen ikkje er tilfredsstillande. Region nord seier at det ikkje alltid er mogleg å kontakte tre leverandørar fordi det i denne regionen berre er éin leverandør som leverer private barnevernstenester. Det fører til at det ikkje blir konkurranse mellom fleire tilbydarar. Andre regionar seier at dei i enkelte tilfelle må sende ut oppdragsskildringa i fleire omgangar, og i nokre tilfelle i reviderte versjonar, for å få mange nok tilbod. Region sør seier at utsending av oppdragsskildringa i fleire omgangar påverkar forhandlingssituasjonen overfor leverandørane negativt.

Direktoratet har utarbeidd avtalemalar med vedlegg som Bufetat skal nytte. Både ved avrop på rammeavtale og ved enkeltkjøp skal det finnast ein plasseringsavtale for barnet, altså ein avtale som viser kvar barnet skal bu, og kor lenge opphaldet skal vare. I saksgjennomgangen har 21 av 25 gjennomgånne plasseringar manglar ved plasseringsavtalen. Dette gjeld særleg at plasseringsavtalen er signert for seint, noko som vil seie at barnet blir plassert på barnevernsinstitusjonen før avtaledokumenta er gyldige. Det finst døme på at barn er i institusjonen i eitt år utan at det ligg føre ein signert plasseringsavtale.

Det same gjeld for vedlegg til overordna avtale som skal spesifisere kva tenester som skal inngå i enkeltkjøpa, og avtalt pris ut frå budsjett. Døme på kostnader som inngår i avtalt budsjett, er personalkostnader på institusjonen, aktivitetar for barnet og opplæringskostnader for tilsette som jobbar med plasseringa. I 11 av 17 enkeltkjøp finst det slike avtalar, men vedlegga er tidvis signerte lenge etter at barnet blei plassert på barnevernsinstitusjonen. Det finst også døme på at både overordna avtale og vedlegg manglar fullstendig for plasseringar.

³⁵ Oslo Economics (2020) *Analyse av konkurranseforholdene i markedene for tiltak og tjenester til statlig og kommunalt barnevern*.

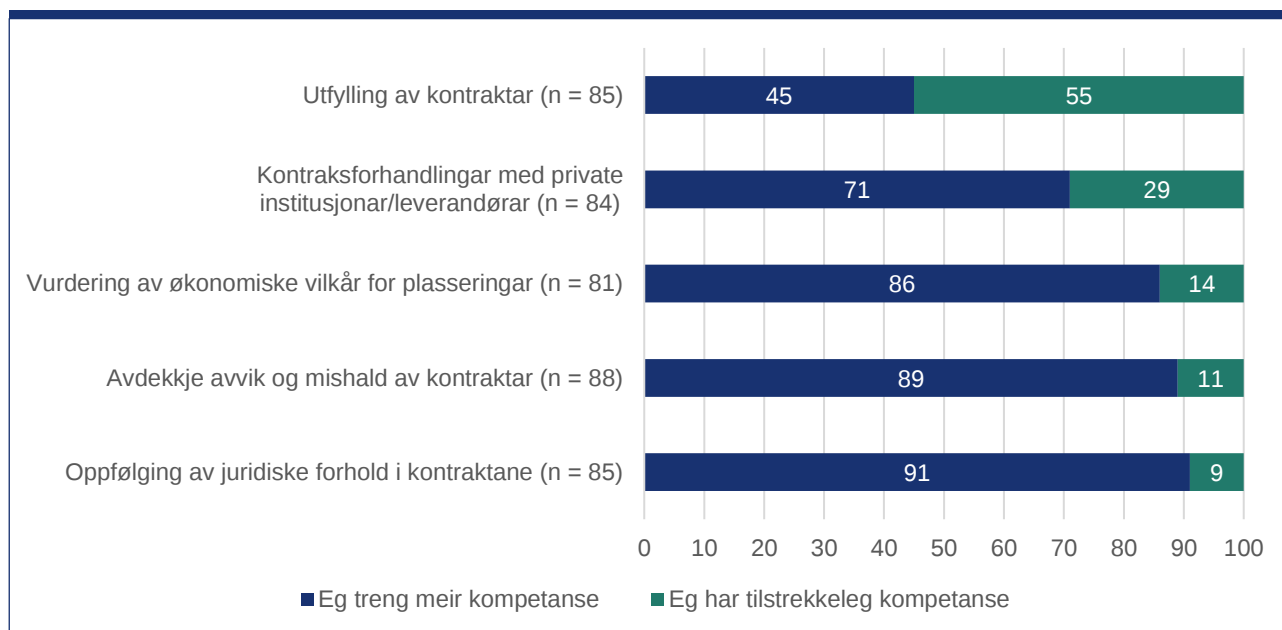
³⁶ Eining for inntaksstøtte (2019) *Årsrapport*.

I intervju med regionene i Bufetat blir manglande moglegheit for digital signering nemnt som årsak til at avtaledokument blir signerte først etter at barnet er plassert. Samtidig seier regionane at sein signering av avtaledokument ikkje har nokon praktisk konsekvens for barna. Innhaldet i avtalane er ifølgje regionane avtalt sjølv om avtalane ikkje er fullførte i tråd med rutineane.

5.2.4 Kompetansen til inntaksrådgivarane i å gjennomføre kjøp av plassar i private barnevernsinstitusjonar

Kjøp av plassar i private barnevernsinstitusjonar blir gjennomført av inntaksrådgivarane ved inntakseiningane til Bufetat. For å finne ut meir om kva kompetanse inntaksrådgivarane har til å gjennomføre slike kjøp, blei inntaksrådgivarane i spørjeundersøkinga bedne om å vurdere sin eigen kompetanse, jf. figur 12.

Figur 12 Kompetanse hos inntaksrådgivarane i oppgåver som er knytte til kjøp av plassar i private barnevernsinstitusjonar, tal i prosent



Kjelde: Spørjeundersøking frå Riksrevisjonen

Figur 12 viser at eit fåtal av inntaksrådgivarane seier at dei har god nok kompetanse i oppgåver som er knytte til kjøp av plassar i private barnevernsinstitusjonar, med unntak av kompetanse i utfylling av kontraktar, som dei fleste meiner dei har god nok kompetanse i. Figuren viser at 14 prosent av inntaksrådgivarane svarer at dei har god nok kompetanse til å vurdere økonomiske vilkår for plasseringar. Når det gjeld kontraksforhandlingar med private institusjonar/leverandørar, er det 29 prosent som meiner at dei har god nok kompetanse. Om lag 90 prosent av inntaksrådgivarane meiner at dei treng meir kompetanse for å avdekkje avvik og mishald, og for å følgje opp juridiske forhold i kontraktane.

Utfordringar med kompetanse ved kjøp av plassar blir stadfesta i intervju med regionane i Bufetat og eining for inntaksstøtte. Manglande erfaring med innkjøp og barnevernsfagleg utdanningsbakgrunn blant inntaksrådgivarane blir nemnt som medverkande faktorar til kompetanseutfordringane.

Eining for inntaksstøtte seier i intervju at inntaksrådgivarane gjer store kjøp og forhandlar med store, profesjonelle aktørar. Dei barnevernsfagleg utdanna inntaksrådgivarane har behov for system som i større grad gir støtte i dette arbeidet.

I ein rapport som Oslo Economics har utarbeidd for Barne- og familiedepartementet, kjem det fram at dei ser den barnevernsfaglege kompetansen til inntaksrådgivarane som svært solid, medan den juridiske og merkantile kompetansen i mange tilfelle er svakare. Ifølgje Oslo Economics påverkar dette korleis Bufetat

tolkar avtalar. Ein konsekvens er at Bufetat tidvis tolkar det juridiske handlingsrommet i avtalar som meir snevert enn det er, og dette fører til at moglegheitene for justering av avtalar ikkje blir nytta.³⁷

Buudir opplyser at alle regionane har opplæring som tiltak i planane sine for å følgje opp rapporten frå internrevisjonen om oppfølging av private institusjonar. Eining for inntaksstøtte bidreg til opplæringa. Buudir nemner også at enkelte av regionane jobbar med å prøve ut spesialisering av rådgivarar til ulike oppgåver.

I intervju seier Barne- og familiedepartementet at det ikkje er nokon formelle krav til kva kompetanse inntaksrådgivarane skal ha innanfor kjøp av plassar i barnevernsinstitusjonar. Det er Buudir som har ansvaret for å sørge for at dei ulike arbeidsprosessane blir utførte med god nok kompetanse.

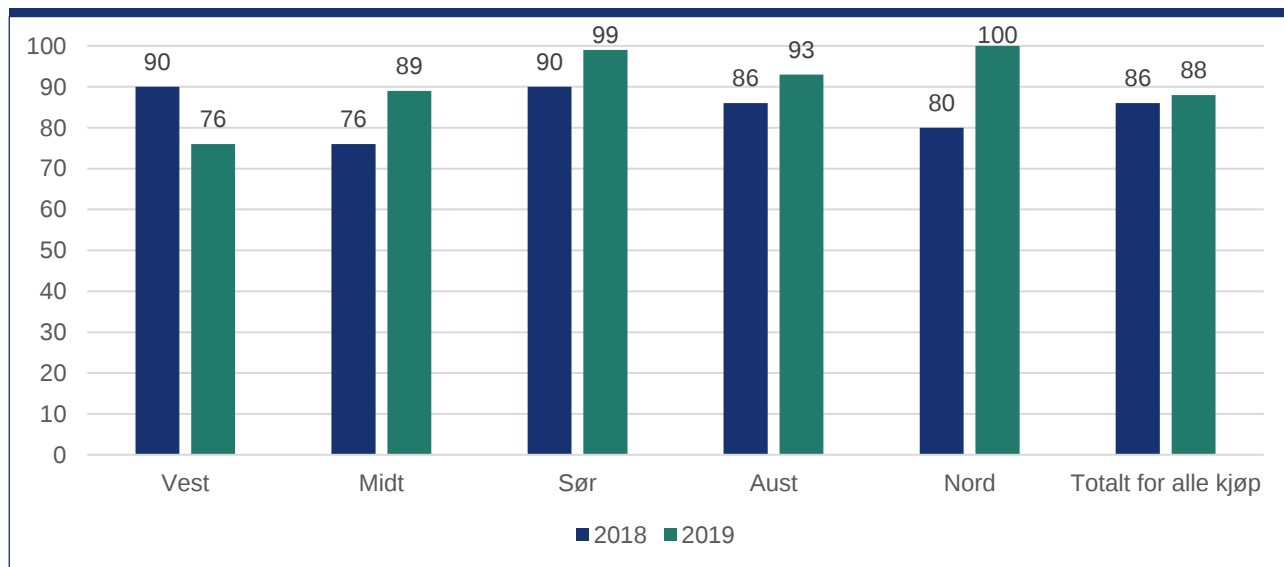
Departementet skriv at det er krevjande for eining for inntak å ha både god sosialfagleg kompetanse, god kompetanse på formelle kontraktsrettslege tema og kompetanse på kjøp av institusjonsplassar. Slik departementet vurderer det, kan resultata frå spørjeundersøkinga tolkast som at enkelte av inntaksrådgivarane har eit ønske om meir kompetanse på enkelte av kompetanseområda ovanfor, men dette tyder ikkje nødvendigvis at kompetansen til inntakseiningane som heilskap er for svak til å sikre forsvarleg kjøp av plassar.

5.2.5 Eining for inntaksstøtte

Direktoratet etablerte i 2015 støttefunksjonen eining for inntaksstøtte, som skal støtte Bufetat ved kjøp av plassar i barnevernsinstitusjonar.

Eininga skal mellom anna gi råd og rettleiing ved kjøp av barnevernstenester frå private leverandørar og i juridiske spørsmål på området. Dette vil seie at regionane skal kontakte eininga for kvalitetssikring både ved enkeltkjøp og ved overgang frå avrop på rammeavtale til enkeltkjøp. I tillegg skal eining for inntaksstøtte følgje opp statusen for kjøpet to månader etter kvalitetssikringa.³⁸

Figur 13 Prosentdel av nye enkeltkjøp av plassar i private barnevernsinstitusjonar som blei kvalitetssikra av eining for inntaksstøtte i 2018 og 2019



Kjelde: Årsrapport for 2019 for eining for inntaksstøtte.

Figur 13³⁹ viser at i 2019 kvalitetssikra eining for inntaksstøtte 88 prosent av alle nye enkeltkjøp som blei gjorde av regionane. 12 prosent av enkeltkjøpa blei altså ikkje kvalitetssikra. Prosentdelen kvalitetssikringar har auka med 2 prosentpoeng i 2019 samanlikna med 2018.⁴⁰ I intervju seier direktoratet at manglande kvalitetssikring er eit avvik. Alle enkeltkjøp skal kvalitetssikrast av eining for inntaksstøtte.

³⁷ Oslo Economics (2020) *Analyse av konkurranseforholdene i markedene for tiltak og tjenester til statlig og kommunalt barnevern*.

³⁸ Buudir (2016) *Rutine 01: Henvendelser fra inntaksenhetene*.

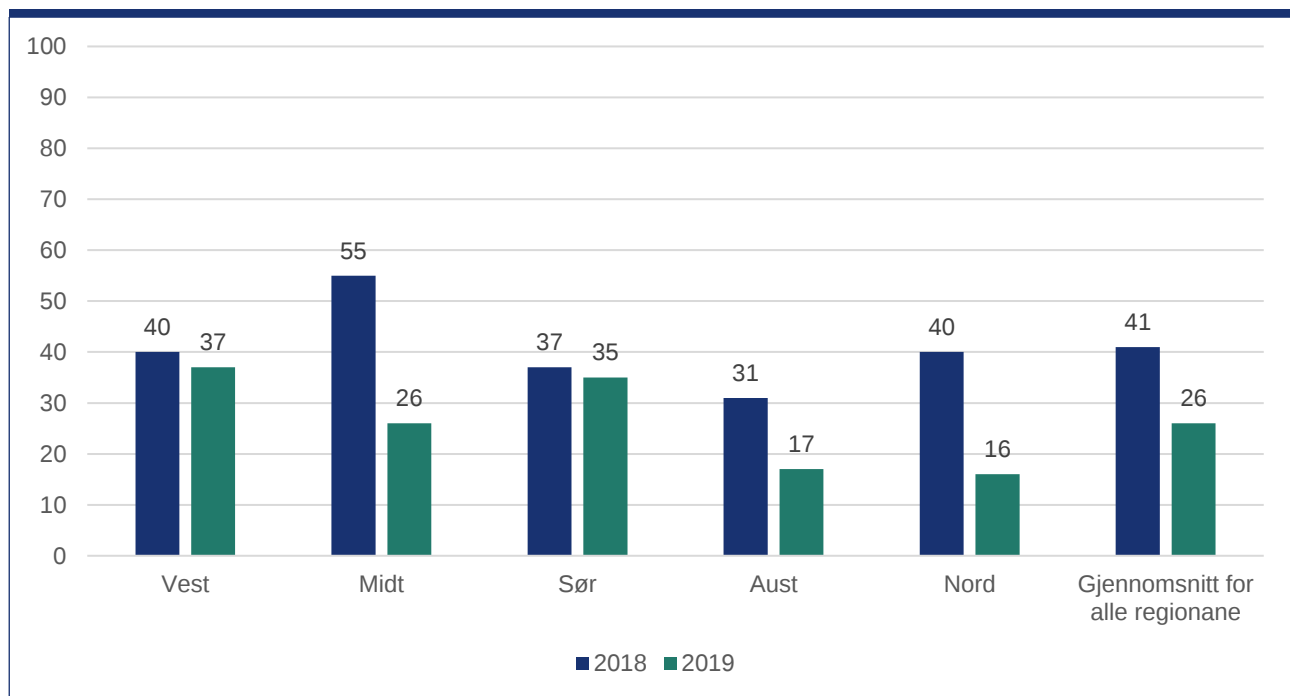
³⁹ Figuren inkluderer både kjøp av ordinære plassar i barnevernsinstitusjonar og kjøp av akuttplassar.

⁴⁰ Eining for inntaksstøtte (2020) *Årsrapport for 2019*.

Vidare viser figur 13 at prosentdelen enkeltkjøp som blir kvalitetssikra, varierer mellom regionane. I regionane nord og sør blei tilnærma alle enkeltkjøp kvalitetssikra i 2019, medan det same talet for vest og midt er høvesvis 76 og 89 prosent. Samla sett blei 88 prosent av alle enkeltkjøp med oppstart i 2019 kvalitetssikra.

Dersom eining for inntaksstøtte gjennom kvalitetssikringa si avdekkjer at kjøp ikkje er gjennomførte i tråd med dei rutineane og avtaleverka som gjeld, blir det registrert avvik.

Figur 14 Prosentdel av kvalitetssikringane som avdekte avvik i 2018 og 2019, tal i prosent (n = 154)



Kjelde: Eining for inntaksstøtte

Figur 14 viser at det i region vest blei avdekt avvik i 37 prosent av kjøpa som blei kvalitetssikra i 2019. Dei tilsvarande tala for andre regionar varierer mellom 16 prosent i region nord og 35 prosent i region sør. Samla sett har den gjennomsnittlege prosentdelen avvik i regionane gått ned frå 41 prosent i 2018 til 26 prosent i 2019. I gjennomsnitt blei det avdekt avvik i om lag kvart fjerde enkeltkjøp som regionane gjorde i 2019. Eining for inntaksstøtte opplyser i årsrapporten for 2019 at dei fleste avvika dreier seg om dokumentasjon av kjøp, anten at dokumentasjonen manglar, eller at det ligg føre feil dokumentasjon.

88 prosent av inntaksrådgivarane svarer i spørjeundersøkinga at nytteverdien av å bruke eining for inntaksstøtte er stor eller avgjerande ved overgang frå avrop på rammeavtale til enkeltkjøp, medan det tilsvarande talet for nytteverdien ved enkeltkjøp er 94. Dette viser seg også i intervju med Bufetat. Regionane er generelt godt nøgde med både støtta eining for inntaksstøtte gir ved kjøp av plassar i barnevernsinstitusjonar, og opplæringa dei tilsette får. Eining for inntaksstøtte opplyser at dei i den første perioden etter oppstarten arbeidde med å få regionane til å forstå nytteverdien av å bruke eininga. Regionane veit no i større grad kva eining for inntaksstøtte gjer, kva dei kan spørje eininga om, og kva dei kan få hjelp til. Dette har ført til ein kraftig auke i den støtta eining for inntaksstøtte gir til inntakseiningane i Bufetat.

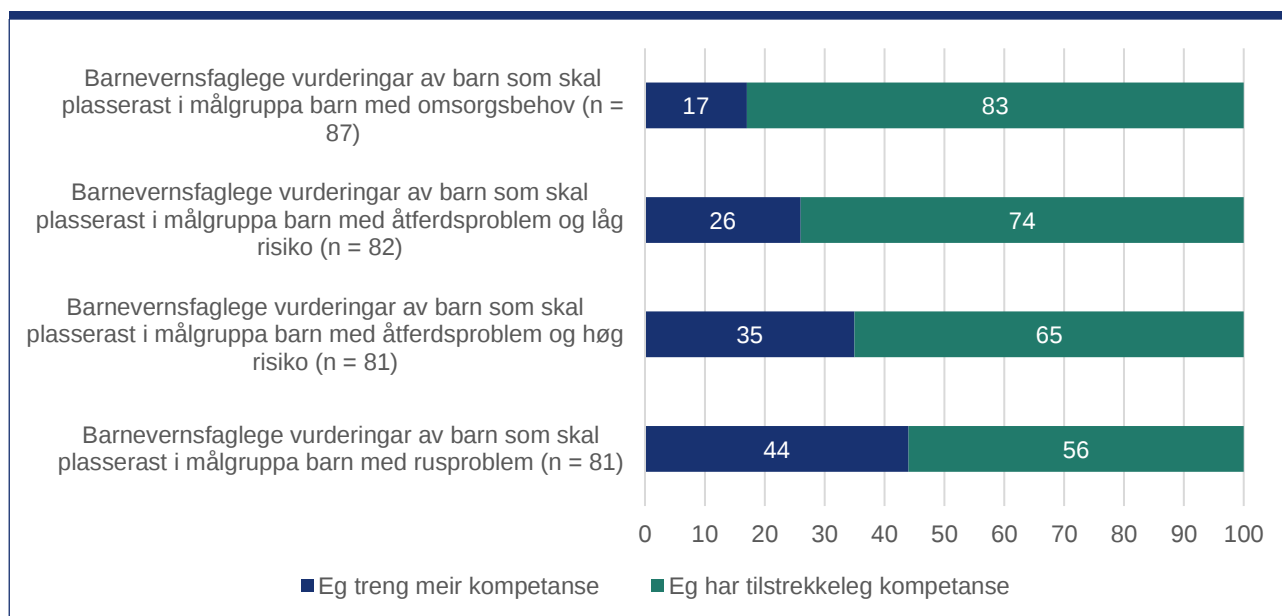
5.3 Kompetanse, rutinar og dokumentasjon ved plassering av barn i institusjonar

Inntaksrådgivarane ved inntakseiningane til Bufetat spelar ei avgjerande rolle for å sikre tenester som er til det beste for barnet, ved plassering av barn i barnevernsinstitusjonar.

5.3.1 Den barnevernsfaglege kompetansen til inntaksrådgivarane

For at Bufetat skal kunne gjere plasseringar i barnevernsinstitusjonar som er til beste for barnet, er det ein føresetnad at inntaksrådgivarane har god nok kompetanse innanfor barnevernsfaglege vurderingar. Inntaksrådgivarane blei i spørjeundersøkinga bedne om å vurdere eigen kompetanse innanfor ulike typar barnevernsfaglege vurderingar av barn som skal plasserast.

Figur 15 Kompetansen til inntaksrådgivarane innanfor barnevernsfaglege vurderingar, tal i prosent



Kjelde: Spørjeundersøking frå Riksrevisjonen

Figur 15 viser at fleirtalet av inntaksrådgivarane svarer at dei har tilstrekkeleg kompetanse innanfor barnevernsfaglege vurderingar av barn innanfor dei ulike målgruppene.⁴¹ Samtidig er det mange inntaksrådgivarar som svarer at dei har behov for meir kompetanse. For barnevernsfaglege vurderingar av barn som skal plasserast i målgruppa for dei med vedvarande rusproblem, svarer 44 prosent av inntaksrådgivarane at dei treng meir kompetanse. Det tilsvarende prosenttalet for målgruppa åtferd høg, ungdom med høg risiko for varige åtferdsproblem, er 35. Det er innanfor barnevernsfaglege vurderingar av barn i målgruppa omsorg at flest inntaksrådgivarar seier at dei har tilstrekkeleg kompetanse; her seier 17 prosent at dei treng meir kompetanse.

I Bufetat varierer det om dei meiner at inntaksrådgivarane har god nok kompetanse. Region aust seier at det er utfordrande å henge med på kunnskapsutviklinga på barnevernsområdet. Dei meiner at dei har behov for meir kompetanse på dette området – spesielt når det gjeld nyare kunnskap. Samtidig seier region nord at inntaksrådgivarane etter deira vurdering har god nok kompetanse til å utføre oppgåva med å gjennomføre målgruppevurdering.

Regionane har valt ulike organisatoriske løysingar for å oppfylle krava til kompetanse og handtering av komplekse arbeidsoppgåver. Region sør har valt ei organisering med spesialiserte stillingar for inntaksrådgivarane i form av «tiltaksveljarar», som vel barnevernsinstitusjon for barna, og «oppfølgjarar», som har ansvaret for å følgje opp plasseringar. På same måten har også region nord valt ei organisering med meir spesialiserte stillingar for inntaksrådgivarane, i form av spesialiserte team. Bakgrunnen for

⁴¹ Respondentane som svarte at kompetanseområdet ikkje var aktuelt for stillinga deira, er fjerna frå datagrunnlaget for figuren.

organiseringa i region nord var den avanserte saksbehandlinga inntaksrådgivarane gjer, særleg knytt til kjøp av plassar i private barnevernsinstitusjonar. Regionane vest, aust og midt har valt ei generalisttilnærming i organiseringa si, med mindre grad av spesialiserte stillingar for inntaksrådgivarane.

5.3.2 Rutinar og retningslinjer som utgangspunkt for arbeidet til inntaksrådgivarane

Etter god forvaltningsskikk og barnevernlova § 1-4 skal dei faglege vurderingane som ligg til grunn for dei vedtaka som blir gjorde, dokumenterast. Direktoratet har utarbeidd ulike rutinar og retningslinjer som skal sikre at Bufetat gjennomfører støtteplikta ved tiltak utanfor heimen, for å sikre interessene til barna. Dette skal danne utgangspunkt for arbeidet til inntaksrådgivarane.

Den første rutinen som skal følgjast for inntakseiningane i Bufetat, er «Rutine 01: Mottak av henvisningsskjema og innhenting av opplysninger». Rutinen skal sørge for at tilvisinga blir avklart, og at saka blir godt nok opplyst til at Bufetat ved eining for inntak kan søkje etter rett tiltaksplass til barnet. Neste rutine som skal følgjast, er «Rutine 02: Søkeprosessen». Rutinen har som føremål å sørge for at det blir tilbydd forsvarlege plasseringsalternativ i kvar enkelt sak. Inntakseiningane i regionane har ansvaret for at begge dei to rutinane blir følgde. Rutinane skal følgjast uavhengig av om barnet skal plasserast i ein statleg eller ein privat barnevernsinstitusjon.

I tillegg til dei to nemnde rutinane innførte direktoratet i 2019 rutinen «Standardisert forløp». Denne skal følgjast ved plasseringar i statlege omsorgsinstitusjonar. Direktoratet seier at rutinen blei innført i Bufetat region nord i mars 2019 og deretter gradvis teken i bruk i dei andre regionane. Føremålet med rutinen er å sikre trygge tiltak med god verknad for barn og familiar. I samsvar med rutinen skal barnevernsinstitusjonane mellom anna gjennomføre standardiserte kartleggingar for å kunne dokumentere effekten av opphaldet. Alle plasseringane i saksgjennomgangen er gjorde før denne rutinen blei innført.

Ved plasseringar i private barnevernsinstitusjonar skal inntaksrådgivarane nytte «Rutine for oppfølging av private plasseringar». Direktoratet innførte rutinen i april 2017. Føremålet med rutinen er å sikre forsvarlege tenester med høg kvalitet og effektiv ressursutnytting. Vidare skal rutinen bidra til lik og føreseieleg kontraktsoppfølging, i tillegg til nødvendig og tilstrekkeleg informasjon om plasseringar. Enkelte av plasseringane i saksgjennomgangen blei gjorde før Bufdir innførte rutinen. Vi legg til grunn at det må forventast at det blir utarbeidd dokument med vurderingar av barn og planar for oppfølging etter at rutinen blei innført.

Saksgjennomgangen av plasseringar i private barnevernsinstitusjonar, som er presentert i kapittel 4, viser at «Rutine for oppfølging av private plasseringar» i varierende grad blir følgd i Bufetat. Dette gjeld både dei delane av rutinen som handlar om kva inntaksrådgivaren skal utarbeide sjølv, og dei delane av rutinen som skildrar kva inntaksrådgivaren skal sjå til at institusjonane utarbeider.

Manglande etterleving av rutinen blir stadfesta i ein rapport som er utarbeidd av internrevisjonen i direktoratet,⁴² og i intervju med både Bufetat og direktoratet. I rapporten frå internrevisjonen i Bufdir blir det konkludert med at rutinen for oppfølging av private plasseringar generelt ikkje er innført i regionane. Rregionane og Bufdir seier i intervju at rutinane er komplekse og omfattande. For å bidra til gjennomføringa seier fleire regionar at dei har oppretta eigne interne system i Excel for å halde oversikt over bruk av rutinen. Direktoratet stadfestar at dei er kjende med denne praksisen. For å bidra til auka bruk av rutinen har direktoratet bede regionane om å utarbeide tiltaksplanar for korleis dei skal setje i verk rutinen.

Barne- og familiedepartementet opplyser at dei ikkje konkret følgjer opp utviklinga og bruken av rutinar i Bufetat, fordi det er Bufdir som har ansvar for dette. Departementet har derfor ikkje oversikt over rutinane som er knytte til drifta av Bufetat, og i kva grad dei er sette i verk.

5.3.3 Dokumentasjon og arkivering ved plassering av barn i barnevernsinstitusjonar

Bufetat skal følgje krava til utgreiing og grunngiving i forvaltningslova. Det følgjer av god forvaltningsskikk at det skal vere mogleg å sjå ut frå dokumentasjonen kva for faglege vurderingar som ligg til grunn for val av barnevernsinstitusjon. Ved plassering av barn i barnevernsinstitusjonar skal all dokumentasjon som er knytt til barnet, arkiverast i samsvar med rutinar. Systema som skal brukast til arkivering og dokumentasjon, er fagsystemet BiRK og arkivsystemet ePhorte. I BiRK skal all informasjon om barnet lagrast. Det inkluderer vurderingar av risiko og behov, kva tiltak barnet har fått, og informasjon frå barnevernsinstitusjonane om

⁴² Bufdir (2018) Internrevisjonsoppdrag 17-4. Oppfølging av private leverandører.

barnet, som skulenærver. Dei statlege barnevernsinstitusjonane har direkte tilgang til BiRK og skal sjølv leggje inn informasjon om barnet etter kvart. Dei private barnevernsinstitusjonane skal sende inn informasjonen til Bufetat, og så legg inntakseininga dokumenta inn i BiRK.

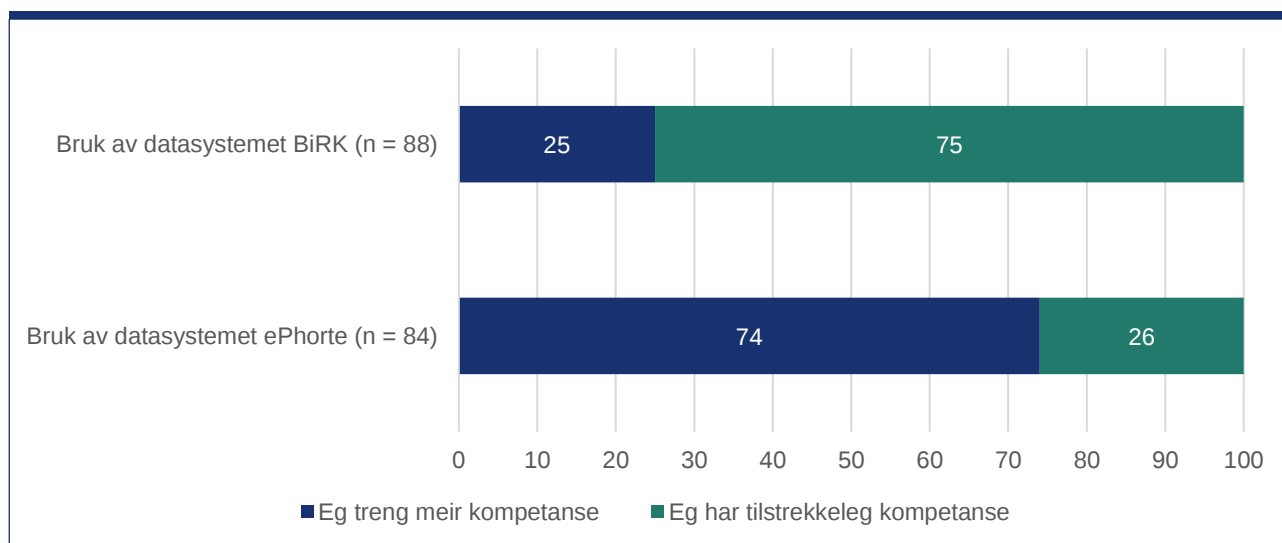
Saksgjennomgangen av plasseringar i statlege og private barnevernsinstitusjonar viser at det varierer kva dokumentasjon som eksisterer for plasseringar, jf. utgreiinga i kapittel 4. Dette gjeld dokumentasjon av alt frå vurderingar av barnet og grunngeving for val av barnevernsinstitusjon til rapportering undervegs og sluttevaluering av plasseringar frå barnevernsinstitusjonen. Det er ikkje kjent om mangelen på dokumentasjon kjem av manglande etterleving av arkiveringsrutinar eller manglande utarbeiding av dokumenta.

Inntaksrådgivarane blei i spørjeundersøkinga spurde om dei meiner at barns utvikling under plasseringar blir godt nok dokumentert. 64 prosent av inntaksrådgivarane svarte at dette ikkje alltid var tilfellet.

Direktoratet seier at dei er kjende med at det i enkelte tilfelle manglar dokumentasjon av kva som var grunnlaget for valet av barnevernsinstitusjon. I samband med dette er det utvikla opplæringspakkar for Bufetat som handlar om korleis medverknaden frå barnet og barnevernsfaglege vurderingar skal dokumenterast.

For at inntakseiningane til Bufetat skal kunne sørge for god nok dokumentasjon av plasseringar i samsvar med rutinane, må inntaksrådgivarane ha nødvendig kompetanse innanfor bruk av systema for dette. Inntaksrådgivarane fekk derfor stilt spørsmål om korleis dei vurderer sin eigen kompetanse i dei aktuelle systema.

Figur 16 Kompetansen til inntaksrådgivarane i bruk av ePhorte og BiRK, tal i prosent



Kjelde: Spørjeundersøking frå Riksrevisjonen

Som vist i Figur 16 svarer fleire av inntaksrådgivarane at dei har tilstrekkeleg kompetanse i bruk av BiRK enn i bruk av ePhorte. 75 prosent av inntaksrådgivarane svarer at dei har tilstrekkeleg kompetanse innanfor bruk av BiRK, medan det tilsvarende talet for ePhorte er 26 prosent.

Utfordringane med dokumentasjon blir stadfesta i intervju med Bufetat. Til dømes seier region sør at dokumentasjon av plasseringar i barnevernsinstitusjonar har vore ei svak side ved arbeidet deira. Region nord forklarar at det tidlegare blei lagt mindre vekt på dokumentasjonsplikta, og seier at manglande dokumentasjon har vore ei svak side ved arbeidet til Bufetat. Region midt opplyser at inntaksrådgivarane ikkje har vore medvitne nok om konsekvensen av manglande dokumentasjon, og at resultatet har vore for dårleg dokumentasjon av plasseringane. Helsetilsynet har i eit landsomfattande tilsyn i 2018 også peika på at det manglar grunngevingar for tiltaksvala til regionane. I intervju opplyser regionane at dei på bakgrunn av dette har sett i gang eit arbeid med å betre dokumentasjonen.

5.4 System og rutinar i Bufetat for styring, oppfølging og kontroll av barnevernsinstitusjonar

Bufetat er godkjenningsmyndigheit for dei private institusjonane som er plasserte i regionen, og skal minst éin gong i året gjennomføre ein kontroll av både private⁴³ og statlege barnevernsinstitusjonar. Kontrollen av barnevernsinstitusjonane blir gjennomført for å sikre forsvarleg drift og kvalitet i institusjonar.

5.4.1 Godkjenning og kontroll av barnevernsinstitusjonar

Vi har gått gjennom 161 rapportar frå regionane i Bufetat som handlar om kontroll og godkjenning etter forskrift om internkontroll i institusjonar for åra 2017–2019.

Tabell 2 Talet på brot på forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i institusjonar

	2017	2018	2019	Sum
§ 1. Institusjonsplan	2	1	3	6
§ 2. Målgruppe, målsetting og metodikk	1	2	4	7
§ 3. Materielle krav	0	1	0	1
§ 5. Krav til bemanning og de ansattes kompetanse	8	9	6	23
§ 7. Medisinsk tilsyn og behandling	0	0	0	0
§ 9. Beboers medvirkning	0	1	1	2
§§ 10-13. Særlige regler om internkontroll i barnevernsinstitusjoner	3	6	2	11
Talet på brot	14	20	16	50
Talet på rapportar som er gjennomgått	63	58	40	161

Kjelde: Riksrevisjonens gjennomgang av rapportar for kontroll og godkjenning av barnevernsinstitusjonar

Gjennomgangen av rapportane viser at det i dei tre åra er flest brot på krava til bemanning og kompetanse som er gitt i forskrift om internkontroll i institusjonar § 5. Her blir det stilt krav om at institusjonane har ein stillingsplan som sikrar fagleg forsvarleg drift, at dei har personell med tilstrekkeleg kompetanse, at dei stiller krav til utdanning for leiaren, og at dei sørgjer for opplæring av dei tilsette. I løpet av åra 2017–2019 er det avdekt 23 brot på § 5, seks av desse i 2019. Desse brota omfatta mellom anna at det var institusjonar som ikkje hadde nok faglært personell, og at det var institusjonar som ikkje hadde god nok kompetanse til å utføre grunnleggjande miljøterapeutisk arbeid.

I perioden 2017–2019 er det avdekt seks brot på krava om institusjonsplan som følgjer av § 1 i forskrifta. Dette omfattar feil og manglar i institusjonsplanen, som mellom anna skal skildre arbeidet til institusjonen gjennom målgruppe og metodikk, krav til kompetanse og internkontroll.

Vidare blei det avdekt fire brot på § 2 i forskrifta i 2019, medan det i 2017 og 2018 blei avdekt totalt tre brot. Desse brota handla om målgrupper, mål og metodikk. Døme på brot er at institusjonen ikkje har innført metodar som godkjenningsmyndigheita i Bufetat vurderer som fagleg og etisk forsvarlege, og at metodane

⁴³https://bufdir.no/Barnevern/Fagstotte/Barnevernsinstitusjoner/Arlig_kontroll_av_barnevernsinstitusjoner_og_omsorgssentre/Retningslinjer_for_arlig_etterfolgende_kontroll_av_godkjente_private_og_kommunale_barnevernsinstitusjoner/Retningslinjer_for_arlig_etterfolgende_kontroll_av_godkjente_private_og_kommunale_barnevernsinstitusjoner [hentdato 05.03.2020].

ikkje er tilpassa målgruppa for institusjonen. Fleire av desse brota kan ein sjå i samanheng med manglar i institusjonsplanar. Det er også eitt brot der Bufetat vurderer at ein institusjon ikkje arbeider målretta og systematisk nok med behandling av åtferdsvanskar.

Det er to brot på § 9 i forskrifta i perioden 2017–2019. Dette handlar om medverknad frå barn. Bufetat seier at rutinar for å sikre medverknad ikkje blir følgde, og at institusjonen ikkje gjennomfører brukarundersøkingar.

Det er i løpet av åra 2017–2019 elleve tilfelle av brot på krav til internkontroll, jf. §§ 10 til 13 i forskrifta, og to av dei skjedde i 2019. I eitt av tilfella meiner kontrollmyndigheita at manglar på mellom anna skriftlege rutinar, avvikshandtering, HMS-arbeid og evaluering ikkje sikrar forsvarleg drift.

I tillegg til brot på forskrift om internkontroll i institusjonar kan Bufetat gi pålegg om utbetring av bestemte punkt i samsvar med forskrifta, med ein frist for å rette opp. Bufetat reknar ikkje dette som brot på forskrifta, men punkt som skal bli følgde opp i dei neste kontrollane av institusjonen. Gjennomgangen av rapportar frå Bufetat om kontroll og godkjenning viser at Bufetat krev oppfølging på eitt eller fleire punkt i 31 av 40 rapportar i 2019. Til samanlikning er det oppfølgingspunkt i 48 av 58 rapportar i 2018 og 43 av 63 i 2017. Dette kan til dømes vere at institusjonen må sende rutinar for praksis for førstehjelp eller oppdatere ei liste over bemanninga for at Bufetat skal sjekke at dei oppfyller kravet om kor stor prosentdel som skal vere faglærte.

Barne- og familiedepartementet opplyser i brev at Bufetat over tid har jobba systematisk med kontroll av institusjonar, og at det i 2019 er utarbeidet ein felles kontrollmetodikk for Bufetat.

5.4.2 Styling og oppfølging av barnevernsinstitusjonane

Dei private og statlege institusjonane blir styrte og følgde opp på ulike måtar. Regionane i Bufetat følgjer opp dei statlege institusjonane gjennom den ordinære styringsdialogen, med disponeringsskriv, møte og årsrapport. For dei private institusjonane er det kontrakten som er inngått, som er utgangspunktet for oppfølginga frå Bufetat, jf. omtale i punkt 5.2 om inngåing og oppfølging av kontraktar.

Ansaret for oppfølginga av kvart enkelte barn i dei statlege institusjonane er delegert til institusjonane sjølve, medan Bufetat følgjer opp institusjonane. Oppfølginga skal gjerast i tett samarbeid med kommunen. For dei private institusjonane har inntaksrådgivarane i Bufetat eit ansvar for å be om oppfølging av kvart enkelt barn og hente inn planar og rapportering om barnet.

I intervju peikar Barne- og familiedepartementet på at krava til kontroll med kvaliteten på tilbodet likevel er dei same, uavhengig av typen barnevernsinstitusjon. Oppdraget til Bufdir er å sørge for at det ikkje er skilnad i kvaliteten på oppfølginga i statlege og private barnevernsinstitusjonar, sjølv om det er ulike system som skal sørge for dette.

Som omtalt ovanfor blir dei statlege institusjonane følgde opp gjennom at regionane styrer dei enkelte institusjonane, med utgangspunkt i årlege disponeringsbrev frå direktoratet til regionane i Bufetat. Mål, føringar og krav til rapportering for det statlege barnevernet går fram av desse disponeringsbrev og er førte vidare i disponeringsskriv til institusjonane.⁴⁴ Desse føringane er så tekne ned i verksemdsplanane til institusjonane. All informasjon om drift og resultat blir rapportert i årsrapportane frå Bufetat og i tenesterapportar frå dei ulike institusjonseiningane.

Eit av hovudmåla i disponeringsbrev for 2016 til 2019 er rett kvalitet i alle tenester som blir drivne eller formidla gjennom Bufetat, altså at målet gjeld arbeidet med både statlege og private institusjonar. Det er tre resultatkrav Bufetat blir målt på:

- at barna har ei lågare problembelastning ved utskriving enn ved innskriving
- at tilsyn frå fylkesmannen blir lukka innanfor fristen
- at utilsikta flyttingar blir unngått

⁴⁴ Bufetat (2019) *Disponeringsskriv kap.855 barnevern – statlige institusjoner og statlige sentra*, Bufetat (2019) *Disponeringsskriv kap. 855 barnevern – Inntak*.

Godt samarbeid med kommunane er også eit hovudmål. Den kommunale barnevernstenesta og Bufetat har begge eit ansvar for at tilbodet til barna er forsvarleg. For at behova til barna skal kunne dekkjast, må samarbeidet mellom Bufetat og kommunen rettast inn på ulike måtar og på fleire nivå.

Direktoratet har også gitt føringar om brukarmedverknad i avgjerdsprossane (frå innskriving til utskriving), kompetanse i Bufetat og på institusjonane, og bruk av kartleggingsverktøy. Direktoratet er også opptekne av datakvaliteten i BiRK. I disponeringsbrevet for 2018 går det mellom anna fram at det er manglar i dokumentasjon og registrering i BiRK, noko som fører til fleire risikoar i oppfølginga av kvart enkelt barn og/eller familiar, og i styringa av regionen. Regionane blir bedne om å rette særleg merksemd mot faglege vurderingar ved tiltaksval, registrering av skulenærver og helsa til barna, som er behandla i punkt 4.2.2 og 4.3.2.

Dei statlege institusjonane rapporterer til regiondirektørane i Bufetat om verksemda si gjennom fleire skriftlege rapportar: økonomirapportar kvar månad, tertialrapportar og årsrapport/tenesterapport. I tillegg blir det ført ein munnleg dialog (verksemdsstyringssamtalar). I 2018 gjennomførte Bufetat to slike samtalar med kvar institusjon. Dei statlege institusjonane rapporterer om dei måleparametrane som følgjer av disponeringsskriva i årsrapportane.

I styringsdialogen for 2018 og 2019 skriv Bufdir at dei tilsette i Bufetat skal få opplæring i standardisert forløp, og at det skal etterlevast. Dette vil seie at institusjonen skal utarbeide ein kartleggingsrapport, i tillegg til ein evalueringsrapport, kvar tredje månad. I disponeringsbrev for 2019 gir Bufdir føringar for at registreringar i BiRK skal prioriterast. Før standarisert forløp har det vore få føringar med krav om korleis institusjonane skal dokumentere utviklinga og behova til barn ved eit institusjonsopphald, eller kva type aktivitetar som skal gjennomførast.

Etter forskrift om internkontroll i institusjonar, som omfattar både statlege og private institusjonar, skal institusjonane i institusjonsplanen seie noko om korleis dei skal arbeide for å sikre at barna får forsvarleg omsorg og behandling, men forskrifta set ingen krav til dokument som skal utarbeidast eller til rapportering om enkeltbarn.⁴⁵

Direktoratet og Bufetat stadfestar i intervju at styringa av dei statlege institusjonane skjer på styringsparametrar som er sette opp i disponeringsbrev. Regionane opplyser at inntaksrådgivarane ikkje følgjer opp kvart enkelt barn i desse institusjonane. Det finst heller ikkje eigne krav til rapportering om barnet. Det er berre ved risikofylte plasseringar av barn at institusjonane involverer inntaksrådgivarane.

Fylkesmannen skal føre tilsyn med både dei private og dei statlege barnevernsinstitusjonane for å sørge for at lover og regelverk blir følgde, og at barna får forsvarleg omsorg og behandling i institusjonen, jf. forskrift om tilsyn med barn i barnevernsinstitusjonar for omsorg og behandling § 2. Regionane seier i intervju at tilsynsrapportane frå fylkesmannen blir brukte aktivt i oppfølginga og evalueringa av barnevernsinstitusjonar, spesielt for dei private institusjonane. Til dømes seier region vest at dei bruker tilsyna frå fylkesmannen for å kontrollere om det ligg føre handlingsplanar for barna. Region aust viser til at dei er opptekne av å følgje opp avvik som ulike tilsynsmyndigheiter eller eininga for inntak peikar på.

Region sør og aust opplyser at dei har utvikla eigne internkontrollsystem for å følgje opp dei statlege institusjonane. Regionane viser også til at det blir gjennomført jamlege møte mellom regionleiinga og institusjonane. Dei viser vidare til at dei statlege institusjonane blir kvalitetssikra årleg av eigne kvalitets- og godkjenningsteam i regionane, som er omtalte i punkt 5.4.1. Her gjeld dei same krava og rutine som for etterfølgjande kontroll av private institusjonar.

I intervju seier direktoratet at dei har innført krav om månadleg rapportering om driftsindikatorar for å betre oppfølginga av statlege barnevernsinstitusjonar – til dømes rapportering om sjukefråværet og bemanningssituasjonen. I tillegg arbeider dei med verktøy for å kartlegge tilstand og symptom hos ungdommar⁴⁶ og gjere systematiske undersøkingar av kor nøgde brukarane er. Målet er at dette skal gi meir informasjon om utviklinga til plasserte barn i løpet av 2020. Både regionane og direktoratet seier at det standardiserte forløpet skal bidra til ein betre struktur i oppfølgingsarbeidet overfor barna. Ifølgje

⁴⁵ Bufdir (2013) *Veiledning til utfylling av institusjonsplan*.

⁴⁶ Verktøyet heiter ASEBA og er standardiserte spørjeskjema og kliniske intervju som blir brukte til å identifisere tilstandar og symptom hos ungdom.

departementet etterlever alle omsorgsinstitusjonar våren 2020 standardisert forløp. For behandlingssinstitusjonar opplyser departementet at fire institusjonar står att.

Vidare skriv departementet at Bufdir i 2019 har lagt om styringa av barnevernsinstitusjonane, og at dei følgjer opp eit utval driftsindikatorar på alle statlege institusjonar. Det er eit krav til regionane i Bufetat at dei gjer risikovurderingar på alle institusjonar minimum kvar månad, og set i verk oppfølgingstiltak dersom det er nødvendig. For dei private institusjonane skal dei same indikatorane innførast i 2020. Departementet viser også til at regionane i Bufetat har instruksjonsmyndigheit for dei statlege barnevernsinstitusjonane og mellom anna kan setje inn tiltak for å heve kompetansen, omorganisere og bruke økonomiske tiltak.

5.4.3 System for registrering av avvik og mishald

For at inntaksrådgivarane skal kunne registrere mishald og avvik ved kontraktar og plasseringar, er det ein føresetnad at dei har kjennskap til systema der dette skal registrerast.

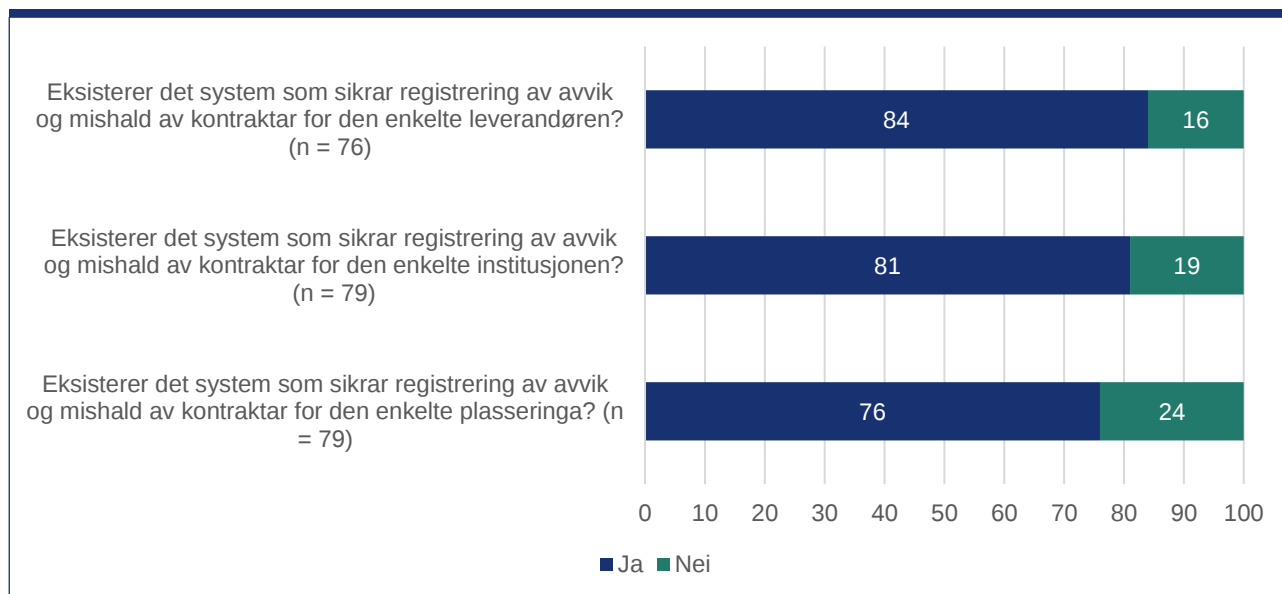
Direktoratet opplyser i intervju at det fram til no ikkje har vore eit felles system for å registrere avvik og mishald for barnevernsinstitusjonar og plasseringar. Dette har vore ein systemmangel.

Ifølgje direktoratet har regionane i Bufetat hatt eigne system for registrering av avvik og mishald. Regionane skal ha system for dette som ein del av internkontrollen. Inntaksrådgivarane i regionane skal vere kjende med kva system og rutinar som gjeld i regionen.

Direktoratet seier at det i mars 2020 er teke i bruk eit nytt system for avvik og kvalitet. Systemet skal gjelde for regionane til Bufetat og direktoratet.

I spørjeundersøkinga kjem det fram at det varierer om inntaksrådgivarane er kjende med om det eksisterer system for registrering av avvik og mishald.

Figur 17 Kjennskap blant inntaksrådgivarane til system for registrering av avvik og mishald, tal i prosent



Kjelde: Spørjeundersøking frå Riksrevisjonen

16 prosent av inntaksrådgivarane svarer at det ikkje eksisterer eit system som sikrar registrering av avvik og mishald av kontraktar for kvar enkelt plassering, medan dei tilsvarende prosenttala for barnevernsinstitusjonar og leverandørar er høvesvis 19 og 24.

6 Vurderingar

Undersøkinga viser at statlege barnevernsmyndigheiter ikkje sikrar det beste for barnet ved alle plasseringar i barnevernsinstitusjonar. Dette kan få store konsekvensar for det vidare livet til barna. Manglande dokumentasjon av plasseringar i institusjonar svekkjer rettstryggleiken til barna.

6.1 Barn blir ikkje tilstrekkeleg kartlagde og følgde opp

Når barn blir plasserte i barnevernsinstitusjonar, skal ein leggje avgjerande vekt på kva som er til beste for barnet, jf. barnevernlova § 4-1. Dette vil seie at valet av barnevernsinstitusjon og tilbodet som blir gitt, skal tilpassast behova til kvart enkelt barn.

6.1.1 Behova til fleire barn blir ikkje godt nok kartlagde ved val av barnevernsinstitusjon

I dei tilfella der den kommunale barnevernstenesta har vurdert at eit barn bør plasserast på ein barnevernsinstitusjon, sender barnevernet ei *tilvising* til Bufetat og ber om at dei finner ein plass i en institusjon. Bufetat har plikt til å tilby det kommunale barnevernet ein plass. For at ein ved plassering i ein barnevernsinstitusjon skal kunne få til den ordninga som er til beste for barnet, er det ein føresetnad at behova til barnet blir godt nok kartlagde i forkant av plasseringa. Dette vil seie at Bufetat skal hente inn opplysningar frå relevante aktørar med kjennskap til barnet og familien og finne ut kva barnet og familien ønskjer og treng.

Undersøkinga viser at Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) plasserer barn i barnevernsinstitusjonar utan at det ligg føre nok informasjon om behova til barnet. Dette kan ifølgje regionane i Bufetat forklarast med manglar ved opplysningane som det kommunale barnevernet har sendt til Bufetat, ventetid for å få informasjon om barnet frå psykisk helseteneste og tidspress for inntaksrådgivarane i etaten. Kartlegginga av behova til eit barn er avgjerande for rett val av institusjon. Om kartlegginga ikkje er god nok, gir det risiko for feilplassering, med dei belastningane det kan innebære for eit barn som alt er i ein vanskeleg situasjon. Feilplassering kan føre til at barnet må flytte til ein annan institusjon. 61 prosent av barna flyttar minst éin gong etter at dei er blitt flytta ut av heimen, og 12 prosent har flytta minst fire gonger.

Når eit barn blir plassert i ein barnevernsinstitusjon, er det eit krav at Bufetat skal dokumentere kva vurderingar som ligg til grunn for valet av institusjonen barnet skal på, og tilbodet barnet skal få under plasseringa, jf. kravet om forsvarleg tiltak og tjenester i barnevernlova § 1-4. Ved plasseringar i private barnevernsinstitusjonar skal vurderingane, i samsvar med rutinane til Bufetat, dokumenterast i ei *oppsummering av risiko og behov*. Det er gått gjennom 14 plasseringar der *oppsummering av risiko og behov* skulle ha vore utarbeidd. Av desse manglar ni av plasseringane denne oppsummeringa som grunngiving for val av barnevernsinstitusjon, ut frå rutina.

Manglar når det gjeld dokumentasjon ved plassering i både statlege og private barnevernsinstitusjonar, blir stadfesta i spørjeundersøkinga. Berre 39 prosent av inntaksrådgivarane opplyser at grunngivingar for valet av barnevernsinstitusjon alltid blir dokumenterte godt nok. Manglande dokumentasjon av plasseringar i barnevernsinstitusjonar fører til at det i etterkant ikkje er mogleg å sjå kva vurderingar som låg til grunn for dei vala som blei tekne for barnet.

Barn som skal plasserast i barnevernsinstitusjonar, har rett til å bli høyrde og medverke i saka si, jf. barnevernlova § 1-6. Dette vil mellom anna seie at Bufetat har plikt til å hente inn informasjon om synspunkta til barnet ved val av barnevernsinstitusjon. Undersøkinga viser at det ikkje finst noko felles system for korleis medverknaden frå barna skal gjerast synleg. Vidare varierer det i kva grad synspunkta til barnet er dokumenterte. I dei gjennomgåtte sakene er det vanskeleg å sjå om og korleis Bufetat har henta inn og vurdert synspunkta til barnet.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har ansvaret for at praksisen til Bufetat ved plassering i barnevernsinstitusjonar er til det beste for barnet. Dette vil seie at direktoratet skal leggje til rette for at Bufetat skal kunne levere tenester til det beste for barnet, og samtidig sjå til at dette blir gjort. Undersøkinga viser at Bufdir har utarbeidd ulike retningslinjer og rutinar, men utan å sørgje for at regionane følgjer dei. Eit døme er «Rutine for oppfølging av private plasseringar», som skal vere eit verktøy for å sikre forsvarlege tenester og effektiv ressursutnytting. Til dømes stiller rutinen krav om at barn skal kartleggjast, og at det skal

utarbeidast ein plan for oppfølging av barnet. Rutinen blei innført i 2017, men blir framleis ikkje følgt av regionane i Bufetat.

Å plassere barn i barnevernsinstitusjonar utan at det ligg føre nok informasjon om behova deira, kan føre til feil val av institusjon og utilsikta flyttingar, eller til at plasseringa ikkje er godt nok tilpassa til behova deira. Konsekvensane av dette kan vere store for barna.

6.1.2 Fleire barn blir ikkje godt nok følgde opp under opphaldet på barnevernsinstitusjonar

Institusjonsopphaldet skal bidra til å gi barn trygge rammer, utviklingsmoglegheiter, auka livskvalitet og varige, positive endringar i livet, jf. Innst. 395 L (2012–2013), jf. Prop. 106 L (2012–2013). Det skal mellom anna leggjast til rette for at barna kan fullføre skulegang og få nødvendig psykisk helsehjelp.

Undersøkinga viser at det finst barn som ikkje blir følgde godt nok opp medan dei er plasserte på barnevernsinstitusjon. Det er døme på at det manglar handlingsplanar som skildrar korleis barnevernsinstitusjonane arbeider for å nå måla som er sette av det kommunale barnevernet for kvart enkelt barn.

I tillegg til handlingsplanar skal Bufetat utarbeide oppfølgingsplanar for barn som er plasserte i private barnevernsinstitusjonar. Føremålet med ein oppfølgingsplan er å sikre at Bufetat følgjer opp plasseringa på ein tenleg måte. Når det gjeld oppfølgingsplanar, manglar denne planen for heile eller delar av plasseringa i 20 av dei 25 private plasseringane som er gått gjennom. I sju av desse plasseringane manglar oppfølgingsplanen fullstendig.

Vidare er det også døme på at det manglar rapportering om utviklinga til barnet for heile eller delar av opphaldet. Etter at plasseringa er over, blir resultatet av plasseringa i mange tilfelle ikkje evaluert.

Ein stor del av barna i barnevernsinstitusjonar har behov for psykisk helsehjelp. I 10 av dei 25 sakene som er gått gjennom i private institusjonar, er det registrert ein diagnose for psykisk lidning. Likevel er det – både i private og statlege barnevernsinstitusjonar – lite dokumentasjon og rapportering om kva behov det enkelte barnet har for psykisk helsehjelp. Institusjonane rapporterer sjeldan om kva behandling barn eventuelt får, og korleis det blir lagt til rette for at barn skal ta imot psykisk helsehjelp.

I dei tilfella der det kommunale barnevernet ber om ein plass i ein åtferdsinstitusjon for eit barn, skal dei bruke eit kartleggingsverktøy for å vurdere målgruppa og problembelastninga til barnet. Målet er at barnet skal ha ei lågare problembelastning når det blir skrive ut, enn det hadde då det blei plassert. Resultata for 2018 viser at barn som ved plasseringa blei vurderte til å ha den høgaste risikoen for ei uønskt utvikling, ikkje hadde ei tilsvarende positiv utvikling som andre grupper.

Barn skal få høve til å medverke også under opphaldet i institusjonen. Undersøkinga viser at det varierer korleis og i kva grad dette skjer. Det er mellom anna ikkje synleggjort kva barnet synest om institusjonsopphaldet, i dokumentasjonen som ligg føre. Manglande og varierende dokumentasjon tyder på at det ikkje finst ei systematisk tilnærming til korleis Bufetat sikrar medverknad frå barn.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har ansvaret for at Bufetat sikrar det beste for barnet medan barnet er plassert på ein barnevernsinstitusjon. Direktoratet har utarbeidd rutinar og retningslinjer som skal sikre dette. Dei nemnde manglane ved utarbeidinga av planar for barn i barnevernsinstitusjonar, manglane ved rapporteringa om utviklinga til barna og manglande medverknad frå barna gjer at barn ikkje blir følgde opp i samsvar med rutinar og retningslinjer. Dette er, slik revisjonen vurderer det, urovekkjande. Manglande rapportering om barnet gjer det til dømes vanskeleg å vurdere utviklinga til barnet og eventuelt setje i verk nødvendige korrigerande tiltak. Vidare får mange barn på barnevernsinstitusjon ikkje den psykiske helsehjelpa dei treng, samtidig som barn med vesentlege åtferdsproblem i mange tilfelle ikkje har ei positiv utvikling under opphaldet. Slik revisjonen vurderer det, viser dette at oppfølginga frå Bufetat ikkje er tilstrekkeleg for å sikre utviklinga og framtida til alle barn som bur på barnevernsinstitusjonar.

6.2 Systemet for kvalitetssikring av barnevernsinstitusjonar har ikkje fungert godt nok

Forskrift om krav til kvalitetet og internkontroll i barnevernsinstitusjonar skal sikre at institusjonane har føresetnader for å utøve ansvaret dei har for å gi barna forsvarleg omsorg og behandling.

Bufetat skal, som godkjenningsmyndigheit for barnevernsinstitusjonane i kvar region, minst ein gong i året gjennomføre ein kontroll av kvar institusjon. Ein gjennomgang av eit utval rapportar frå kontrollar i perioden 2017–2019 viser at mange av institusjonane bryt fleire sentrale krav i forskrifta. Bufetat fann brot på forskrifta i 50 av 161 kontrollar. 23 av brota handlar om krava til bemanning og kompetansen til dei tilsette. I den same perioden er det sju tilfelle der godkjenningsmyndigheita i Bufetat vurderer at institusjonen ikkje har teke i bruk rutinar som er etisk og fagleg forsvarlege, og at rutinane ikkje er tilpassa målgruppa til institusjonen.

I tillegg til dei årlege kontrollane skal inntaksrådgivarane i Bufetat jamleg registrere mishald og avvik i kontraktar og plasseringar. For at inntaksrådgivarane skal kunne registrere dette, er det ein føresetnad at dei har kjennskap til systema der dette skal registrerast. Spørjeundersøkinga viser at om lag 20 prosent av inntaksrådgivarane i Bufetat ikkje kjenner til system for rapportering om avvik og mishald på institusjonsnivå. Bufetat har fram til mars 2020 ikkje hatt eit felles system for rapportering av mishald og avvik hos institusjonar. Ansvar for å etablere slike system har tidlegare vore lagt til regionane. Det er Bufdir som, gjennom styringa av Bufetat, har ansvaret for å utarbeide system som sikrar at institusjonane held eit avtalt og forsvarleg nivå på tenestene sine.

Samla sett viser undersøkinga at systemet for oppfølging av institusjonar ikkje i tilstrekkeleg grad har sikra kvaliteten på tilbodet som er gitt til barna. Konsekvensen kan vere at barn ikkje får forsvarleg omsorg og behandling, og at tenestene som blir leverte, ikkje er tilpassa behova deira.

6.3 Brot på rutinar for kjøp av institusjonsplassar aukar risikoen både for dyre innkjøp og for at det ikkje blir teke nok omsyn til behova til barn.

For å sikre eit tilbod som er tilpassa dei behova barna har, er det nødvendig å ha eit breitt og godt tilbod av institusjonsplassar. I Innst 186 S (2009–2010) har familie- og kulturkomiteen peika på at den statlege regionale barnevernsmyndigheita har ansvaret for at det i kvar region finst et nødvendig tal på institusjonsplassar som er tilstrekkelig differensierte ut frå behova i regionen. Vidare peika komiteen på at Bufdir har ansvaret for at det i kvar region finst mange nok institusjonsplassar, og at dei er godt nok differensierte ut frå behova til barn som skal plasserast.

Undersøkinga viser at det er utfordrande å dimensjonere tilbodet av institusjonsplassar rett innanfor det systemet som eksisterer i dag. Fleire regionar seier at dei ikkje er nøgde med kapasiteten og det tilbodet som finst gjennom statlege institusjonar og rammeavtarar med private leverandørar. Årsaka er at det ikkje alltid er ledige plassar som er tilpassa dei behova barna har. Dette fører til fleire enkeltkjøp.

Når eit barn skal plasserast i ein privat barnevernsinstitusjon, har Bufetat ansvaret for kjøp av plass og for at det blir inngått avtale. For å sikre at barna får det som er avtalt for å dekkje behova deira, er det viktig at Bufetat har god kompetanse på innkjøp, og at rutinar og retningslinjer blir følgde. Forvaltningslova og barnevernlova stiller strenge krav til dokumentasjon og forsvarleg praksis ved førebuing, gjennomføring og avslutning av innkjøpa. Bufdir har utarbeidd retningslinjer for å sikre god gjennomføring av slike kjøp. Undersøkinga viser likevel at Bufetat i mange tilfelle ikkje følgjer desse rutinane for innkjøp. Dette gjeld både ved bruk av rammeavtarar og ved enkeltkjøp.

Enkeltkjøp skal gjerast når barn treng spesiell tilrettelegging, og det krevst grunngiving for valet av slike kjøp. Undersøkinga viser at det blir gjennomført enkeltkjøp utan at det blir grunngitt, og at det er manglar ved avtaledokumenta. Manglane handlar mellom anna om at innhaldet i avtalane for kvar enkelt plassering ikkje er spesifisert, at det manglar signering, eller at delar av avtalane ikkje har blitt utarbeidd. I saksgjennomgangen var det døme på at eit barn var plassert i eitt år utan at det fanst ein signert avtale, og at det ikkje blei definert krav til bemanning.

For å kunne utarbeide og følgje opp kontraktar for kjøp av plassar i private barnevernsinstitusjonar er det ein føresetnad at Bufetat både har og bruker den nødvendige innkjøpskompetansen. Undersøkinga viser at mange av inntaksrådgivarane i Bufetat ikkje har nok merkantil kompetanse, og at ein del ikkje bruker støttefunksjonen eining for inntaksstøtte i samsvar med rutinane. Samtidig avdekte eining for inntaksstøtte avvik i 26 prosent av alle kvalitetssikra kjøp i 2019.

Kostnadane for enkeltkjøp har auka med 130 prosent i løpet av fire år, frå 579 millionar kroner i 2016 til 1,33 milliarder kroner i 2019. Det tydeleggjer kor viktig det er at rutinane ved gjennomføring av enkeltkjøp blir følgde. I tillegg aukar risikoen for kostbare enkeltkjøp i tilfelle der Bufetat berre kontaktar éin leverandør når

ein hentar inn tilbod. Saksgjennomgangen viser at dette var tilfellet i 5 av 12 saker der det ligg føre innkjøpslogg.

Dei nemnde funna om brot på dei interne retningslinjene til Bufetat – kombinert med for dårleg merkantil kompetanse blant inntaksrådgivarane i Bufetat – skaper risiko for dyre innkjøp. Når det i tillegg blir gjennomført enkeltkjøp utan at det ligg føre ei grunngiving, vurderer revisjonen at dette gir endå større risiko for at det ikkje blir teke nok omsyn til behova til barn.

7 Referanseliste

Intervju

Det er gjennomført totalt 25 intervju med følgende nivå i Bufetat:

- Inntaksrådgivaranel ved eining for inntak i alle regionane i Bufetat
- Leinga i regionene i Bufetats

I tillegg er det gjennomført intervju med

- Eining for inntaksstøtte
- Barne- ungdoms- og familiedirektoratet
- Barne- ungdoms og familiedepartementet

Stortingsdokument

Proposisjonar til Stortinget

- Prop. 106 L (2012–2013) *Endringer i barnevernloven*
- Prop. 1 S (2014–2015) *Barne- og familiedepartementet*
- Prop. 73 L (2016–2017) *Endringer i barnevernloven*

Innstillingar

- Innst. 186 S (2009–2010), jf. Dokument 8:21 S (2009–2010).
- Innst. 395 L (2012–2013) *Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om endringer i barnevernloven*
- Innst. 14 S (2014–2015) *Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2015, kapitler under Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Kulturdepartementet og Kunnskaps-departementet (rammeområde 2 og 3)*
- Innst. 476 S (2016–2017), jf. Dokument 8:116 S (2016–2017)
- Innst. 354 L (2016–2017) *Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om Endringer i barnevernloven (barnevernsreform)*

Lover, forskrifter og reglement

Lover

- *Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnlova) LOV-1814-05-17*
- *Lov om barneverntjenester (barnevernlova) LOV-1992-07-17-100*
- *Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettslova) av 21. mai 1999, (vedlegg 7) LOV-1999-05-21-30*
- *FNs konvensjon om barns rettigheter (Barnekonvensjonen) av 20. november 1989, ratifisert i Norge 8. januar 1991.*
- *Lov om offentlige anskaffelser (innkjøpslova) LOV-2016-06-17-73*
- *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningslova) LOV-1967-02-10*
- *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) LOV-1998-07-17-61*

Forskrifter

- *Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) FOR-2016-08-12-974*
- *Forskrift om godkjenning av private og kommunale institusjoner som skal benyttes for barn som plasseres utenfor hjemmet med hjemmel i barnevernloven (godkjenningsforskrifta) FOR-2003-10-27-1283*
- *Forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner (Forskrift om internkontroll i institusjoner) FOR-2008-06-10-580*
- *Forskrift om medvirkning og tillitsperson FOR-2014-06-01-697*

Reglement og rutinar

- *Bevilgningsreglementet av 26. mai 2005*
- *Reglement for økonomistyring i staten (økonomireglementet) ((kgl.res. 2003).*
- Buudir (2017) *Rutiner for oppfølging av plasseringer i privat institusjon*
- Buudir (2019) *Standardisert forløp*
- *Rutine for enkeltkjøp, herunder skjema for intern saksredegjørelse*
- «Rutine 01: Mottak av henvisningsskjema og innhenting av opplysninger»
- Buudir (2015) *Rutine 01: Mottak av henvisningsskjema og innhenting av informasjon for vurdering av institusjonsplass.*
- Buudir (2015) «Rutine 02: Søkeprosessen»
- Buudir (2013) *Veiledning til utfylling av institusjonsplan.*
- Buudir (2016) *Rutine 01: Henvendelser fra inntaksenhetene.*
- Bufetat (2020) *Henvisningsskjema*

Styringsdokument

- Tildelingsbrev til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bfudir) for 2016 til 2019
- Disponeringssbrev til Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) 2017 til 2019
- Disponeringsskriv kap. 855 barnevern - statlige institusjoner og statlige sentra, Bufetat, for 2017 til 2019 og Disponeringsskriv kap. 855 barnevern - Inntak, Bufetat, for 2017 til 2019
- Buudir (2018) *Internrevisjonsoppdrag 17-4 Oppfølging av private leverandører.*
- Buudir, Årsrapport for 2017 til 2019.
- Buudir (2016) *Rutine 01: Henvendelser fra inntaksenhetene.*
- Bufetat, Årsrapport for 2017 til 2019.
- Bufetats årlige kontroll av barnevernsinstitusjoner, totalt 161 rapporter.
- Enhet for inntaksstøtte, Årsrapport for 2018 og 2019.
- Nasjonalt inntaksteam, Årsrapport for 2018.
- Ulike dokumenter i styringsdialogen mellom statlige institusjoner og Bufetat for årene 2018–2019, herunder tjenesterapporter, referat fra virksomhetsstyringssamtaler

Tilsynsrapporter

- Helsetilsynet (2019) Rapport 9/2019. *Omsorg og rammer. Når barn trenger mer.*
- Fylkesmannens tilsynsrapporter for tilsyn gjennomført i 2017, 2018 og 2019, totalt 585 rapporter
- Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder (2018) *Historien om Stina.*

Rapportar og evalueringer

- NTNU (2015) *Psykisk helse hos barn og unge i barneverninstitusjoner.*
- Barneombudet (2020) *De tror vi er shitkids.*
- Oslo Economics (2020) *Analyse av konkurranseforholdene i markedene for tiltak og tjenester til statlig og kommunalt barnevern.*
- Rapportar for godkjenning og kontroll av barnevernsinstitusjonar for åra 2017–2019, Bufetat, jf. forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barnevernsinstitusjonar

Brev

- Barne- og familiedepartementet - *tilbakemedling på utkast til hovedanalyserapport* - 8. mai 2020

Internettkjelder

- https://bufdir.no/Barnevern/Fagstotte/Barnevernsinstitusjoner/Arlig_kontroll_av_barnevernsinstitusjoner_og_omsorgssentre/Retningslinjer_for_arlig_etterfolgende_kontroll_av_godkjente_private_og_kommunale_barnevernsinstitusjoner/Retningslinjer_for_arlig_etterfolgende_kontroll_av_godkjente_private_og_kommunale_barnevernsinstitusjoner [hentedato 05.03.2020].
- https://bufdir.no/Barnevern/Inntak/Instrument_for_risikovurdering_av_varige_adferdsvansker_YLS_CMI/ [hentedato 4. mars 2020]
- https://bufdir.no/Aktuelt/Arkiv/2018/Vestlundveien_legges_ned/ [hentedato 24. februar 2020].

- <https://bufdir.no/globalassets/global/aktuelt/barnevern/rapport-undersokelsen-av-vestlundsveien-ungdomssenter.pdf> [hentedato 25. februar 2020].
- <https://www.helsetilsynet.no/publikasjoner/andre-publikasjoner/gjennomgang-av-barnevernets-oppfolging-av-de-to-jentene-som-var-plassert-pa-vestlundveien-ungdomssenter-og-som-senere-dode/#3Hovedfunn> [hentedato 24. februar 2020].
- https://bufdir.no/Aktuelt/Arkiv/2018/Bufdir_sier_opp_avtale_med_Naromsorg_Sor/ [hentedato 26. februar 2020]

Anna

- Rammeavtale om plassar i privat barnevernsinstitusjon for perioden 2016 til 2020.
- Plasseringsavtale, Rammeavtale om plassar i privat barnevernsinstitusjonar for perioden 2016 til 2020.



Riksrevisjonen
Storgata 16
Postboks 6835 St. Olavs plass
0130 Oslo

Sentralbord 22 24 10 00
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no

-6 882 744 1 785 549 637 564 597 2 090 45 332 889 821 527 4 707 -421 -8 572 87 4 543 651