



Riksrevisjonen

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

Dokument 3:7 (2019–2020)



Til Stortinget

Riksrevisjonen legg med dette fram Dokument 3:7 (2020–2021) *Riksrevisjonens undersøking av om statlege barnevernsmyndigheiter sikrar det beste for barn i barnevernsinstitusjonar*.

Dokumenta i denne serien er delt inn slik:

- oppsummering av hovudfunn, merknader frå Riksrevisjonen, tilrådingar, oppfølging frå departementet og sluttmerknad frå Riksrevisjonen
- vedlegg 1: brev frå Riksrevisjonen til statsråden
- vedlegg 2: svarbrev frå statsråden
- vedlegg 3: rapport om undersøkinga frå forvaltningsrevisjonen

Riksrevisjonen nyttar desse omgrepa for kritikk, rangert etter kor alvorlege dei er::

1. **Svært alvorleg** blir nytta ved forhold der konsekvensane for samfunnet eller for dei innbyggjarane det gjeld, er svært alvorlege, til dømes risiko for liv eller helse.
2. **Alvorleg** blir nytta ved forhold som kan ha vesentlege konsekvensar for samfunnet eller dei innbyggjarane det gjeld, eller der summen av feil og manglar er så stor at det må reknast som alvorleg i seg sjølv.
3. **Sterkt kritikkverdig** viser til forhold som har mindre alvorlege konsekvensar, men som gjeld prinsipielle eller viktige saker.
4. **Kritikkverdig** blir nytta for å karakterisere mangelfull forvaltning der konsekvensane ikkje nødvendigvis er alvorlege. Dette kan gjelde feil og manglar som har økonomiske konsekvensar, brot på regelverk eller saker som er tekne opp tidlegare, og som framleis ikkje er retta opp.

Riksrevisjonen, 30 september 2020

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss

riksrevisor

Forside:

Bilde av jente (Foto: Colourbox)

Bilde av Rørvik ungdomssenter (Foto: Statsbygg)

ISBN 978-82-8229-483-6

Innhold

1	Hovudfunn	4
2	Merknadene frå Riksrevisjonen	4
2.1	Behova til fleire barn blir ikkje godt nok kartlagde ved val av barnevernsinstitusjon	4
2.2	Fleire barn blir ikkje godt nok følgde opp under opphaldet på barnevernsinstitusjonar	5
2.3	Systemet for kvalitetssikring av barnevernsinstitusjonar har ikkje fungert godt nok	7
2.4	Brot på rutinar for kjøp av institusjonsplassar aukar risikoen for både dyre innkjøp og for at det ikkje blir teke nok omsyn til behova til barn	8
3	Tilrådingane frå Riksrevisjonen	9
4	Oppfølginga frå departementet	9
5	Sluttmerknad frå Riksrevisjonen.....	10

Barne- og familiedepartementet

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

Barnekonvensjonen gir barn og ungdom under 18 år eit særleg menneskerettsvern. Det er eit overordna prinsipp i barnevernlova § 4-1 at ein skal leggje avgjerande vekt på kva som er til det beste for barnet når ein vel tiltak.

Målet med denne undersøkinga er å vurdere om statlege barnevernsmyndigheiter sikrar det beste for barnet ved plassering og oppfølging av barn i private og statlege barnevernsinstitusjonar, og eventuelle svake sider ved området. Undersøkinga omfattar perioden 2017 til 2019.

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. Eit av tiltaka som kan setjast i verk, er å plassere barn anten i ein privat eller statleg barnevernsinstitusjon.

Det er det kommunale barnevernet som vel kva tiltak som skal settas i verk for eit barn. Eit av tiltaka som kan settas i verk, er å plassera barn i enten ein privat eller statleg barnevernsinstitusjon. Dersom det ligg føre samtykke til plasseringa frå ein forelder, eventuelt frå barnet sjølv, er det kommunale barnevernet som gjer vedtak om plassering. Bufetat har plikt til å tilby det kommunale barnevernet ein plass i ein barnevernsinstitusjon som er tilpassa det enkelte barns behov. Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker avgjer om det skal fattas tvangsvedtak om å ta over omsorga for eit barn etter barnevernlova § 4-12. Ved omsorgsovertaking avgjer fylkesnemda kva institusjon barnet skal plasserast i.

For eit barn vil det vere ei stor endring i livet å flytte inn på ein barnevernsinstitusjon. Dette vil seie at det offentlege tek over ansvaret i ei krevjande situasjon for dei mest sårbare barna. Val av barnevernsinstitusjon og oppfølging undervegs på institusjonen er avgjerande for utviklinga og framtida til barnet. Ved plassering på institusjon skal det kommunale barnevernet følgje opp barnet undervegs. Bufetat har eit ansvar for etablering og drift av institusjonar, og for at det finst eit tilstrekkeleg, differensiert og tilgjengeleg tilbod med god kvalitet. Det er også eit krav om at valet av plasseringsstad til kvart enkelt barn er forsvarleg.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har i disponeringsbrev til Bufetat lagt vekt på kor viktig det er at barn og unge har ei positiv utvikling under opphaldet på barnevernsinstitusjonane. Barna skal ha det betre og ha fleire moglegheiter for meistring når dei reiser frå institusjonen enn når dei blei plasserte i han.

Bakgrunnen for undersøkinga er fleire alvorlege hendingar ved barnevernsinstitusjonar dei seinare åra som viser at barn ikkje alltid får den omsorga og behandlinga dei har behov for og krav på. Per 31. desember 2019 var totalt 774 barn plasserte i barnevernsinstitusjonar. 498 av barna var plasserte i private barnevernsinstitusjonar, medan dei resterande 276 barna var plasserte i statlege barnevernsinstitusjonar.

Undersøkinga har mellom anna teke utgangspunkt i desse vedtaka og føresetnadene frå Stortinget:

- Lov om barneverntjenester (barnevernlova)
- Forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner (Forskrift om internkontroll i institusjoner)
- Innst. 395 L (2012–2013), jf. Prop. 106 L (2012–2013) Endringar av barnelova
- Innst 186 S (2009–2010), jf. Dokument 8:21 S (2009–2010) Representantforslag for å sikre full barnvernsdekning

Rapporten blei lagd fram for Barne- og familiedepartementet ved brev 24. mars 2020. Departementet har i brev 8. mai 2020 gitt kommentarar til rapporten. Kommentaraner er i hovudsak innarbeidde i rapporten og i dette dokumentet.

Rapporten, oversendingsbrevet frå riksrevisorkollegiet til departementet 16. juni 2020 og svaret frå statsråden 11. august 2020 følgjer som vedlegg.

1 Hovudfunn

- Behova til fleire barn blir ikkje godt nok kartlagde ved val av barnevernsinstitusjon.
- Fleire barn blir ikkje godt nok følgde opp under opphaldet på barnevernsinstitusjonar.
- Systemet for kvalitetssikring av barnevernsinstitusjonar har ikkje fungert godt nok.
- Brot på rutinar for kjøp av institusjonsplassar aukar risikoen for både dyre innkjøp og for at det ikkje blir teke nok omsyn til behova til barn.

2 Merknadene frå Riksrevisjonen

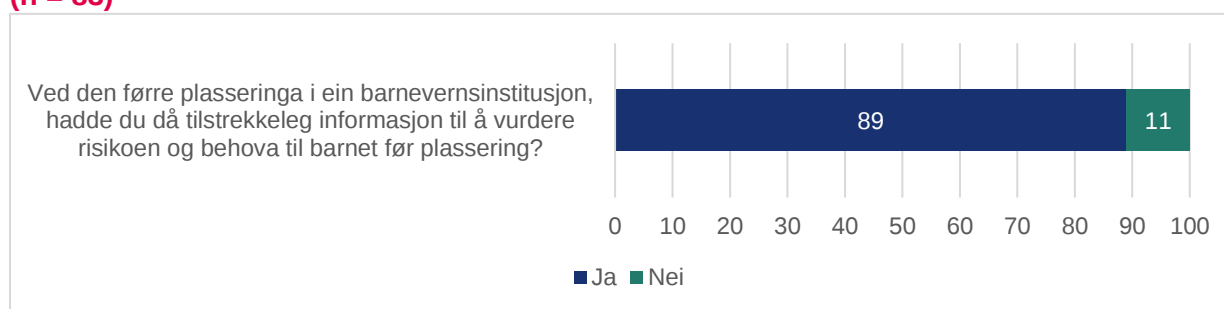
2.1 Behova til fleire barn blir ikkje godt nok kartlagde ved val av barnevernsinstitusjon

I dei tilfella der det kommunale barnevernet på bakgrunn av undersøkingar har vurdert at barnet bør plasserast på barnevernsinstitusjon, sender dei ei *tilvising* til inntakseininga til Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) i den regionen som kommunen høyrer til. Bufetat skal så finne ein eigna plass til barnet i ein statleg eller privat institusjon. Ved plassering av barn i barnevernsinstitusjonar skal val av barnevernsinstitusjon og tilbodet som blir gitt, vere tilpassa til behova til kvart enkelt barn, jf. barnevernlova § 4-1. Dei regionale inntakseiningane i Bufetat skal ved val av institusjon ta utgangspunkt i den informasjonen om barnet som dei får frå det kommunale barnevernet. I tillegg har dei eit sjølvstendig ansvar for å be om nødvendig og utfyllande informasjon om barnet ved behov.

Undersøkinga viser at Bufetat plasserer barn i barnevernsinstitusjonar utan at det ligg føre tilstrekkeleg informasjon om behova til barnet. Det vil si at Bufetat ikkje har nok informasjon om barnet til å kunne velje den barnevernsinstitusjonen som kan gi barnet best tilbod. Tilstrekkeleg informasjon om behova til barnet er avgjerande for at val av institusjon blir tilpassa behova til kvart enkelt barn.

I dei regionale inntakseiningane i Bufetat har inntaksrådgivarane det praktiske ansvaret for val av barnevernsinstitusjon og oppfølging av barn i institusjonar. I spørjeundersøkinga fekk inntaksrådgivarane spørsmål om informasjonen dei hadde om barnet før dei skulle velje barnevernsinstitusjon.

Figur 1 Informasjon om barnet før plassering i barnevernsinstitusjonar, tal i prosent (n = 83)



Kjelde: Spørjeundersøking frå Riksrevisjonens

Figur 1 viser at elleve prosent av inntaksrådgivarane opplyste at dei ikkje hadde nok informasjon til å vurdere risikoen og behova til barnet før det blei plassert, ved førre plassering i ein barnevernsinstitusjon. Funnet frå spørjeundersøkinga blir stadfesta i intervju med regionane i Bufetat, som seier at barn i enkelte tilfelle blir plasserte både i private og i statlege institusjonar utan at det finst nok informasjon til å vurdere behova deira. Manglande informasjon om behova til barn før plassering i institusjon kan ifølgje regionane i Bufetat forklarast med manglar ved opplysningane om barnet frå det kommunale barnevernet til Bufetat, ventetid på informasjon om barnet frå psykisk helseteneste og tidspress for inntaksrådgivarane i etaten.

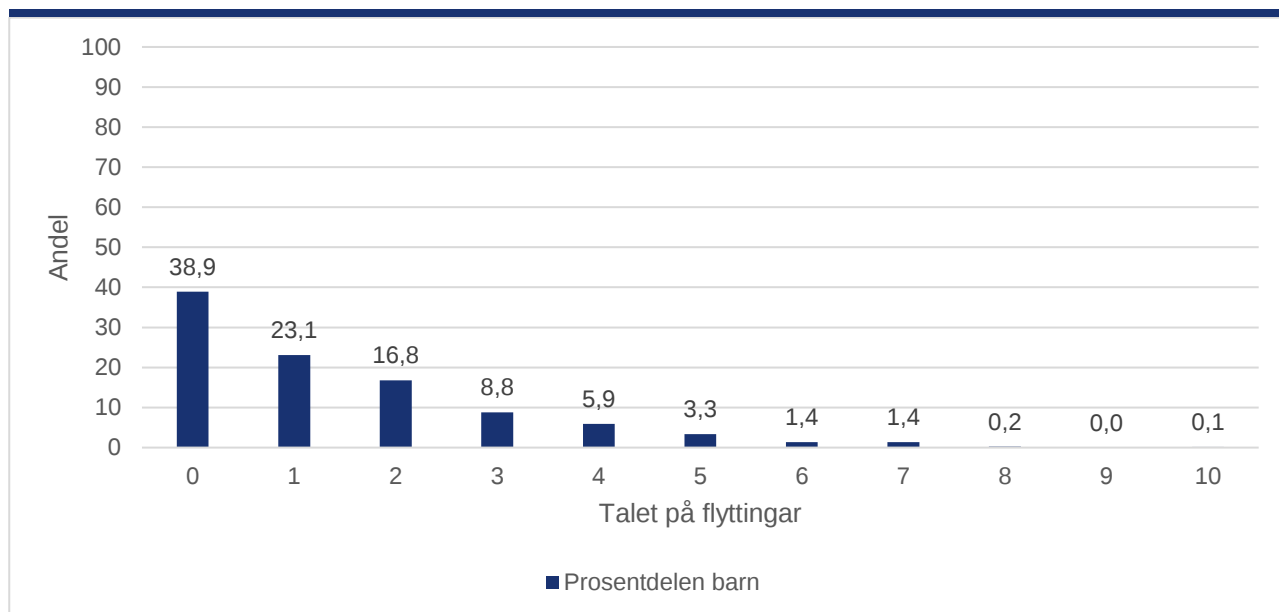
Ved plassering av barn i barnevernsinstitusjonar er det krav om at grunngevinga for val av barnevernsinstitusjon skal dokumenterast, samtidig som barn har rett til å bli høyrde og medverke i si eiga sak. Desse krava til dokumentasjon og medverknad blir i mange tilfelle ikkje etterlevde. Riksrevisjonen har gått gjennom eit utval saker der barn er plasserte i barnevernsinstitusjonar. 14 av desse var plasseringar i private barnevernsinstitusjonar som blei starta opp etter at den gjeldande rutinen blei innført. Av desse manglar ni av plasseringane dokumentasjon på grunngeving for val av barnevernsinstitusjon samsvar med rutinen. Tilsvarende er det gått gjennom 15 saker med barn som er plasserte i statlege barnevernsinstitusjonar, og blant desse mangla det dokumentasjon på grunngeving for val av institusjon i to av sakene.

Saksgjennomgangane av plasseringar i statlege og private barnevernsinstitusjonar viser at det ikkje finst eit felles system for korleis medverknaden til barn skal gjerast synleg. I dei sakene som er gått gjennom, er det vanskeleg å sjå både om og korleis Bufetat har henta inn og vurdert synspunkta til barna.

Når eit barn blir plassert i ein barnevernsinstitusjon utan at det ligg føre tilstrekkeleg informasjon om behova til barnet, kan det føre til feil val av institusjon og at plasseringane ikkje er tilstrekkeleg tilpassa behova til barnet. Utilstrekkeleg kartlegging av behova til barn gir risiko for feilplassering, med dei belastningane det kan innebære for eit barn i ein allereie vanskeleg situasjon. Ein mogleg konsekvens av feilplassering er utilsikta flytting av barn mellom institusjonar.

Statistikk frå Bufdir viser at mange barn flyttar mellom institusjonar og andre tiltak. 61 prosent av barna flyttar minst éin gong etter at dei blei flytta ut av heimen, og tolv prosent har flytta fire eller fleire gonger, jf. figur 2. Sjølv om det kan vere gode grunnar til mange av flyttingane, vil Riksrevisjonen likevel peike på den risikoen for feilplassering som utilstrekkeleg kartlegging av behova til barn inneber. Riksrevisjonens meiner at konsekvensane kan vere alvorlege for barna det gjeld.

Figur 2 Flyttingar av barn i barnevernsinstitusjonar per mai 2019, tal i prosent (n = 809)



Kjelde: Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

2.2 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 godt nok følgde opp medan dei er plasserte på barnevernsinstitusjonar. Mellom anna skal institusjonane utarbeide handlingsplanar for barna.

Handlingsplanar skal skildre korleis barnevernsinstitusjonane arbeider for å nå måla som er sette av det kommunale barnevernet for kvart enkelt barn. Planen skal vere utarbeidd i samarbeid med barnet.

Saksgjennomgangen av dei private plasseringane viser at 17 av 25 plasseringar har manglar ved handlingsplanen som er lagra i fagsystemet BiRK. For tolv av barna hadde Bufetat ikkje henta inn handlingsplan. For dei fem siste barna mangla handlingsplanen for delar av tida barnet var på institusjonen. Gjennomgangen viser at i dei tilfella der handlingsplanen er klar på rett tidspunkt, varierer det om han blir oppdatert i løpet av plasseringa.

Saksgjennomgangen av 15 barn som var plasserte i statlege barnevernsinstitusjonar, viste at det mangla handlingsplanar for delar av opphaldet for 10 av barna. For eitt av barna var det ikkje utarbeidd nokon handlingsplan.

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

Undersøkinga viser også at det er mange døme på at det manglar rapportering om utviklinga til barnet for heile eller delar av opphaldet. For 10 av dei 25 barna i private barnevernsinstitusjonar manglar det rapportering for heile eller delar av perioden. Liknande manglar er avdekte blant dei statlege institusjonane, der det for 12 av dei 15 undersøkte sakene manglar rapportering for heile eller delar av perioden.

Når eit barn flyttar ut av ein institusjon, skal det gjennomførast ei evaluering av opphaldet til barnet og skrivast ein sluttrapport. 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.

Barn i barnevernsinstitusjonar har i stor grad behov for psykisk helsehjelp. 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.¹ 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 medan dei er plasserte på institusjonen. Den rapporterte prosentdelen barn som får nødvendig psykisk helsehjelp varierer frå 46 prosent i region midt, til 57 prosent i region nord. Undersøkinga viser at det er 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.

Bufdir 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 å tilby tilstrekkeleg psykisk helsehjelp til barn i barnevernet.

I dei tilfella der det kommunale barnevernet ber om ein plass i ein institusjon for barn med alvorlege åtferdsvanskar, 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 skrivi ut, enn det hadde då det blei plassert. Resultata for 2018 viser at barn som ved plassering 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. I dokumentasjonen som ligg føre, er det mellom anna ikkje gjort tydeleg kva barnet synest om institusjonsopphaldet. Manglande og varierande dokumentasjon tyder på at det ikkje finst nokon systematisk tilnærming til korleis Bufetat sikrar medverknaden til 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. Undersøkinga visar at barn ikkje blir følgde opp i samsvar med rutinar og retningslinjer. Dette gjeld mellom anna manglande utarbeiding av planar for barn i barnevernsinstitusjonar og manglande rapportering om utviklinga til barna. I tillegg er det døme på manglande dokumentasjon og rapportering på psykisk helsehjelp og barnas medverknad. Oppfølginga frå Bufetat er dermed ikkje tilstrekkeleg for å sikre utviklinga og framtida til alle barn som er på barnevernsinstitusjonar. Riksrevisjonen meiner dette er alvorleg, og vil

¹) NTNU (2015) *Psykisk helse hos barn og unge i barnevernsinstitusjoner*.

samtidig peike på at manglande dokumentasjon gjer det vanskeleg å etterprøve om tilbodet har vore til det beste for barna.

2.3 Systemet for kvalitetssikring av barnevernsinstitusjonar har ikkje fungert godt nok

Forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barnevernsinstitusjonar skal sikre at institusjonane har føresetnader for å utøve ansvaret dei har for å gi barna forsvarleg omsorg og behandling. Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) skal minst éin gong i året gjennomføre ein kontroll av kvar institusjon.

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

Tabell 1 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: Gjennomgang frå Riksrevisjonens av rapportar for kontroll og godkjenning av barnevernsinstitusjonar

Tabell 1 viser kor mange brot det var på forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i institusjonar blant gjennomgåtte rapportar knytt til kontroll og godkjenning av barnevernsinstitusjonar. Bufetat fann brot på forskrifta i 50 av 161 kontrollar. 23 av brota handlar om krav til bemanning og kompetansen til dei tilsette. I same periode er det brot på § 2 i forskrifta i sju tilfelle. I disse tilfella har Bufetat vurdert at institusjonen ikkje har teke i bruk rutinar som er etisk og fagleg forsvarlege, eller at rutinane ikkje er tilpassa målgruppa til institusjonen. Ved brot på forskrifta krev Bufetat at institusjonane rettar opp i brota innan gjeven tidsfrist.

I tillegg til dei årlege kontrollane skal inntaksrådgivarane i Bufetat jamleg registrere mishald og avvik ved 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.

Samla sett viser undersøkinga at systemet for oppfølging av institusjonar ikkje i tilstrekkeleg grad har sikra kvaliteten i 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. Riksrevisjonen meiner dette er alvorleg for barna det gjeld.

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

For å sikre eit tilbod som er tilpassa til 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 eit nødvendig tal på institusjonsplassar som er tilstrekkeleg differensiert ut frå til behova i regionen, og at dei er godt nok differensierte ut frå behova til barna som skal plasserast.

Barn som treng eit institusjonstilbod, skal i hovudsak få dette gjennom statlege barnevernsinstitusjonar eller nasjonale rammeavtalar med leverandørar av private barnevernsinstitusjonar. Bufdir kjøper og inngår rammeavtalar på vegne av dei fem regionane i Bufetat. I nokre tilfelle vil det vere behov for så stor grad av tilpassing av institusjonsplassen 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 tilfelle der behova til barnet ikkje blir dekte av rammeavtale, og dersom inntakseiningane i Bufetat har informasjon som tilseier at dette er det beste for barnet.

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 rammeavtalar med private leverandørar. Årsaka er at det ikkje alltid finst ledige plassar som er tilpassa dei behova barna har. Dette fører til fleire enkeltkjøp. Direktoratet opplyser at det er krevjande å tilpasse kapasitetsutnyttinga rett. Også departementet peikar på at kapasitetsutnytting er krevjande, og viser til at Bufetat dei seinare åra har opplevd auka omfang av problem hos barn som er blitt plasserte på institusjon. Nokre barn har svært omfattande og komplekse behov som det er vanskeleg å gi eit godt tilbod til innafor rammene av den planlagde institusjonskapasiteten.

I løpet av perioden 2016 til 2019 har dei totale kostnadane i samband med plasseringar i både private og statlege barnevernsinstitusjonar auka med 31 prosent – frå 2,5 milliardar i 2016 til 3,3 milliardar i 2019, medan talet på plasserte barn har vore stabilt. Undersøkinga viser at kostnadane i samband med enkeltkjøp av plassar i private institusjonar har auka med 130 prosent frå 2016 til 2019, medan det har vore ein reduksjon i kostnadane på 14 prosent når det gjeld kjøp av plassar i barnevernsinstitusjonar gjennom rammeavtalar. Talet på barn i private barnevernsinstitusjonar har samla sett vore relativt stabilt i perioden.

Når eit barn skal plasserast i ein privat barnevernsinstitusjon, har Bufetat ansvaret for kjøp av plass og for at det blir inngått ein avtale. 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 at Bufetat i mange tilfelle ikkje følgjer desse rutinane for innkjøp. Dette gjeld både ved bruk av rammeavtalar og ved enkeltkjøp.

Enkeltkjøp skal gjerast når barn treng spesiell tilrettelegging, og det er krav om 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 blei det funne 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 på institusjonen.

For å kunne gjennomføre gode prosessar for kjøp, utarbeiding og oppfølging av kontraktar for plassar i private barnevernsinstitusjonar er det ein føresetnad at Bufetat både har og nyttar nødvendig innkjøpskompetanse. Undersøkinga viser at mange av inntaksrådgivarane i Bufetat ikkje har nok merkantil kompetanse. 71 prosent svarer i spørjeundersøkinga at dei treng meir kompetanse når det gjeld kontraktsforhandlingar med private leverandørar. Enkelte av inntaksrådgivarane bruker heller ikkje støttefunksjonen *eining for inntaksstøtte* i samsvar med rutinane. *Eining for inntaksstøtte* skal gi råd og rettleiing ved kjøp av barnevernstenester frå private leverandørar og i juridiske spørsmål på området. Samtidig avdekte *eining for inntaksstøtte* avvik i 26 prosent av alle kvalitetssikra kjøp i 2019.

Kostnadene ved enkeltkjøp har meir enn dobla seg dei seinare åra, og det viser kor viktig det er at rutiner ved gjennomføring av enkeltkjøp blir følgde. I tillegg aukar risikoen for kostbare enkeltkjøp i dei tilfella der inntaksrådgivarane berre kontaktar éin leverandør når dei hentar inn tilbod. Saksgjennomgangen viser at dette var tilfellet i fem av tolv saker der det ligg føre innkjøpslogg.

Dei nemnde funna om brot på interne retningslinjer i Bufetat – kombinert med for dårleg merkantil kompetanse blant inntaksrådgivarane i Bufetat – skaper risiko for dyrare kjøp av institusjonsplassar. Vidare kan gjennomføring av enkeltkjøp utan at det ligg føre ei grunngiving, gi større risiko for at det ikkje blir teke nok omsyn til behova til barn. Riksrevisjonen meiner dette er sterkt kritikkverdig.

3 Tilrådingane frå Riksrevisjonen

Riksrevisjonen tilrår at Barne- og familiedepartementet sørgjer for:

- at val av barnevernsinstitusjon blir tilpassa behovet til kvart enkelt barn, og at barnet får høve til å medverke til livssituasjonen sin
- at det ligg føre tilstrekkeleg dokumentasjon på dei vurderingne som ligg til grunn for val av barnevernsinstitusjon, og at utviklinga til barnet på barnevernsinstitusjonen blir evaluert og dokumentert
- at det blir utarbeidd planar som skal sikre utviklinga til barn på barnevernsinstitusjonar
- at barnevernsinstitusjonane legg til rette for at barn får nødvendig psykisk helsehjelp under opphaldet på barnevernsinstitusjonar
- at Bufetat følgjer opp kvaliteten i barnevernsinstitusjonar på ein god måte
- at Bufetat har tilstrekkeleg kompetanse til å gjennomføre enkeltkjøp, og at kjøpa blir gjort i samsvar med rutinar

4 Oppfølginga frå departementet

Barne- og familieministeren skriv at undersøkinga til Riksrevisjonen viser at det er svakheiter i arbeidet med å gi eit godt tilbod til barn i institusjonsbarnevernet. Rapporten er eit viktig bidrag i forbetningsarbeidet som er i gang på området. Statsråden tek funna til Riksrevisjonen alvorleg og merkar seg tilrådingane. Revisjonen viser ifølgje statsråden behovet for eit systematisk forbetningsarbeid på ei rekkje felt i institusjonsbarnevernet, noko departementet vil følgje opp i styringsdialogen med Bufdir. Samtidig påpeikar statsråden at dei utfordringane undersøkingane har avdekt, i stor grad allereie var kjende, og at det i mange tilfelle er sett i verk og planlagt tiltak. Korleis tiltaka som allereie er sette i verk, vil bidra til å redusere dei svakheitene Riksrevisjonen har peika på, er ifølgje Statsråden i liten grad vurderte i rapporten.

Slik statsråden ser det, kunne det også ha vore problematisert i rapporten i kva grad manglar i dokumentasjonen av eit gitt tilbod nødvendigvis inneber reelle manglar i tilbodet som er gitt barna. Manglande dokumentasjon er alvorleg, og er eit funn i seg sjølv, men det betyr slik statsråden ser det, ikkje nødvendigvis at reell oppfølging eller medverknad ikkje har funne stad. Samtidig viser statsråden til at krav til dokumentasjon også har vore sentralt i avgjerder frå Den europeiske menneskerettsdomstolen og Høgsteretts storkammer. Departementet vil på denne bakgrunnen vurdere om ein bør føreslå ei eiga føresegn om dokumentasjon og journalplikt i proposisjonen om ny barnevernlov, som etter planen skal sendast til Stortinget våren 2021.

Statsråden framhevar at for å gi barn eit godt institusjonstilbod er Bufetat avhengige av god informasjon frå andre aktørar og instansar, og god samhandling med desse. Statsråden viser til at det er den kommunale barnevernstenesta som har ansvaret for å undersøkje situasjonen og behova til barnet, og å be Bufetat om støtte ved plassering. Val av tiltak for det enkelte barnet føreset derfor samhandling og fagleg dialog mellom det statlege og det kommunale barnevernet. Statsråden framhevar at gode vurderingar av behova til barnet er viktig for vellykka institusjonsopphald. Både i Bufetat og i departementet er det gjennomført og planlagt prosessar som skal bidra til ein betre praksis framover. Statsråden viser mellom anna til implementering av standardisert forløp og eit nytt tilvisingsskjema som stiller høgare krav til skriftleggjing av vurderingane kommunen gjer av behova til barnet. Det er samtidig ein del kommunar som førebels må følgjast opp for å sikre at tilvisingsskjemaa blir brukte, og at informasjonen som blir gitt, er fullstendig. Statsråden opplyser i tillegg om at det i høyringsnotatet til ny barnevernlov er føreslått ei ny føresegn som gir institusjonen ein klarare heimel til å kartlegge barn under opphaldet.

Behovet for tiltak når det gjeld psykisk helsehjelp for barn som det offentlege tek over ansvaret for, har ifølgje statsråden vore kjent over tid. Barne- og familiedepartementet har over fleire år samarbeidd med Helse- og

omsorgsdepartementet om tiltak for dei barna det gjeld. Statsråden viser også til at Bufdir, i samarbeid med Helsedirektoratet, har greidd ut eit forslag om å lovfeste ei plikt for barnevernstenesta til å be om kartlegging av den psykiske og somatiske helsa til barnet. I tråd med forslaget vil helse- og omsorgstenesta få ei korresponderande plikt til å tilby ei slik kartlegging.

Statsråden er oppteken av at opphaldet i institusjon skal gi barna trygge rammer og utviklingsmoglegheiter. Dette inneber mellom anna at barna blir sikra tilstrekkeleg skulegang og helsehjelp. At det er fleire barn som ikkje blir godt nok følgde opp medan dei er i det statlege barnevernet, er etter hennar meining ikkje godt nok. Samtidig er det ifølgje statsråden viktig å få fram at Bufetat er i gang med eit omfattande forbetringsarbeid på dette området. Statsråden opplyser i samband med dette at det nye saksbehandlingssystemet og barnevernsfaglege kvalitetssystemet vil bli implementert frå utgangen av 2022.

Statsråden viser også til at det er sett i verk fleire tiltak for å styrkje praktiseringa av medverknad, mellom anna nytt tilvisingsskjema frå kommunane, tilbod om avklaringsmøte med barna før plassering i institusjon og opplæring av tilsette. I tillegg arbeider Bufetat med tilpassing og utvikling av systemstøtta til medverknad i det interne saksbehandlingssystemet.

Statsråden påpeikar at enkelte av Riksrevisjonens funn om svakheiter ved kvalitetssikringa av barnevernsinstitusjonar kan kome av at institusjonseigaren si oppfølging av påpeikingane frå Bufetat har vore mangelfull. Statsråden presiserer likevel at Bufetat sjølv har identifisert behovet for tiltak for å betre kvalitetssikringa av institusjonstilbodet, og dei har jobba systematisk med dette over tid. I 2019 blei det mellom anna utvikla ein felles kontrollmetodikk for Bufetat. Implementeringa av standardiserte forløp vil også bidra til at kvaliteten i tilbodet blir følgd opp betre. Bufetat bruker same kontrollmetodikken for både statlege og private institusjonar. I høyringsnotat til ny barnevernlov blei det samtidig føreslått at det skal stillast krav om at det blir gjort vedtak om godkjenning av statlege barnevernsinstitusjonar etter same vilkår som gjeld for godkjenning av private institusjonar. Barne- og familiedepartementet vil på bakgrunn av innspela i høyringa vurdere forslaget nærmare i arbeidet med proposisjon om ny barnevernlov.

Ein vesentleg del av institusjonstilbodet blir gitt av private aktørar. God kvalitet krev god dialog med, og oppfølging av, desse. Statsråden framhevar at Bufdir derfor har halde fram utviklingsarbeidet innanfor kjøp av barnevernstenester. Føremålet er å sikre at tenestene blir leverte i tråd med kontrakten, at tenesteutvikling i private tiltak skjer i tråd med nasjonale faglege tilrådingar, og at kontraktane alltid dekkjer dei behova etaten har. Statsråden påpeikar vidare at Riksrevisjonens vurdering knytt til utvikling av kostnadsbiletet ikkje eintydig kan knytast til rutinesvikt. Dette bør etter hennar oppfatning også sjåast opp mot ei utvikling over tid, der etaten opplever at barn og unge som blir viste til institusjon, har meir omfattande og komplekse behov. Dette utfordrar både tenestene til Bufetat og andre tenester etaten er avhengig av for å løyse oppgåvene sine, som skule og psykisk helsevern. Enkeltkjøp blir gjorde for å gi tilstrekkeleg kvalitet i tilbodet til barn, som i mange tilfelle er mellom dei mest sårbare og har dei mest omfattande behova. Statsråden er likevel einig i tilrådinga frå Riksrevisjonen og meiner det er viktig at enkeltkjøpa blir gjorde på ein best mogleg måte.

5 Sluttmerknad frå Riksrevisjonen

Riksrevisjonen merker seg at statsråden tek funna til Riksrevisjonens alvorleg.

Statsråden viser til at det er det kommunale barnevernet som har ansvaret for å undersøkje situasjonen og behova til barnet. Det gjer at val av tiltak for det enkelte barn vil vera avhengig av samhandling og faglig dialog mellom det statlege og det kommunale barnevernet. Riksrevisjonen er einig i dette, men vil likevel peike på at Bufetat har eit sjølvstendig ansvar for å sikre eit forsvarleg tilbod til barn i barnevernsinstitusjonar. Riksrevisjonen vil vidare understreke at statsråden har det overordna ansvaret for å sikre at barna får dekt dei behova dei har. Dette inneber mellom anna eit ansvar for å sjå til at samhandlinga mellom det statlege og det kommunale barnevernet fungerer godt.

Riksrevisjonen merkar seg at statsråden meiner at manglande dokumentasjon ikkje nødvendigvis inneber at tilbodet til barna er mangelfullt. Riksrevisjonen meiner at manglande dokumentasjon utgjer ein risiko for at tilbodet til barn er mangelfullt. Dokumentasjon er avgjerande for å sikre kvaliteten på tilbodet som blir gitt til barn i barnevernsinstitusjonar. Samtidig er dokumentasjon, til dømes gjennom planar for barnet og rapportar om utviklinga til barnet, viktig for å velje rett tiltak for barnet også for framtida. Riksrevisjonen vil dessutan

framheve at det er kritikkverdig at manglande dokumentasjon gjør det umogleg å vurdere i etterkant om tilbodet barnet har fått, har vært til det beste for barnet.

Statsråden peikar på at det har blitt satt i verk fleire tiltak dei to siste åra, og at nye tiltak vil bli innført for å sikre det beste for barn i barnevernsinstitusjonar. Riksrevisjonen merkar seg at statsråden meiner at desse tiltaka skulle vært lagt til grunn for dei vurderingane Riksrevisjonen har gjort. Riksrevisjonen vil peike på at tiltak må bli implementert og faktisk føre til ei endring i praksisen til barnevernet før det er grunnlag for å vurdere resultata. Undersøkinga har teke utgangspunkt i den faktiske situasjonen ved plassering og oppfølging av barn i barnevernsinstitusjonar i undersøkingsperioden. Som statsråden framhevar, er det behov for eit systematisk arbeid for å forbetre institusjonsbarnevernet på ei rekkje felt. Det er viktig at barne- og familieministeren følgjer opp at tiltaka blir sette i verk og får ønskt effekt.

Saka blir send til Stortinget.

Vedteke i møte i Riksrevisjonen 1. september 2020

Per-Kristian Foss

Helga Pedersen

Anne Tingelstad Wøien

Gunn Karin Gjøl

Arve Lønnum

Jens A. Gunvaldsen

Vedlegg 1:

Brev frå Riksrevisjonen til statsråden



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler
Gunnvor Knutsen 22241446
Vår dato 16.06.2020 Vår referanse 2019/00083-128
Deres dato Deres referanse

BARNE- OG FAMILIEDEPARTEMENTET
Postboks 8036 DEP
0030 OSLO

Att.: Statsråd Ida Lindtveit Røse

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

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:7 (2019-2020) *Riksrevisjonens undersøkning av om statlege barnevernsmyndigheiter sikrar det beste for barn i barnevernsinstitusjonar*

Dokumentet er basert på rapport oversendt Barne- og familiedepartementet ved vårt brev 24. mars 2020, og på departementets svar 8. mai 2020.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget. Statsrådens svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet. Det bes om at svaret oversendes som pdf lagret fra Word, ikke skannet som bilde, slik at innholdet kan gjøres tilgjengelig for alle i samsvar med krav til universell utforming.

Svarfrist: 2. juli 2020.

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Vedlegg:

Utkast til Dokument 3:7 (2019-2020) Riksrevisjonens undersøkning av om statlege barnevernsmyndigheiter sikrar det beste for barn i barnevernsinstitusjonar

Brevet er ekspedert digitalt og har derfor ingen håndskreven signatur.

Vedlegg 2:
Svar frå statsråden



DET KONGELIGE BARNE-
OG FAMILIEDEPARTEMENT

Statsråden

Riksrevisjonen
Pb. 6835 St. Olavs pl.
0130 OSLO

Unntatt offentlighet,
Offl. § 5 andre ledd

Deres ref
2019/00083-128

Vår ref
18/3176

Dato
11. august 2020

Riksrevisjonens undersøkelse av om statlige barnevernsmyndigheter sikrer det beste for barn i barnevernsinstitusjoner

Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 16. juni 2020, vedlagt utkast til Dokument 3:7 (2019-2020) *Riksrevisjonens undersøkelse av om statlige barnevernsmyndigheter sikrer det beste for barn i barnevernsinstitusjoner*.

Nedenfor følger mine kommentarer til Riksrevisjonens merknader, samt en redegjørelse for hvordan departementet vil følge opp merknadene og anbefalingene.

1. Kommentarer til Riksrevisjonens merknader

Riksrevisjonens undersøkelse viser at det er svakheter i arbeidet med å gi et godt tilbud til barn i institusjonsbarnevernet. Rapporten er et viktig bidrag i forbedringsarbeidet som pågår på området. Nedenfor kommer jeg først med enkelte overordnede kommentarer til Riksrevisjonens funn og konklusjoner. Deretter går jeg inn på de konkrete merknadene.

Omtalen i Dokument 3:7 (2019-2020) samsvarer med funnene og vurderingene i hovedrapporten fra Riksrevisjonens undersøkelse, men det er i liten grad gjort vurderinger av hvordan allerede iverksatte tiltak vil bidra til å redusere de svakhetene som Riksrevisjonen har pekt på. Med bakgrunn i innsikt fra blant annet landsomfattende tilsyn, samt Bufetats egne institusjonsgjennomganger, internrapportering, internrevisjon med videre, har Bufdir og Bufetat gjennomført, iverksatt og planlagt en rekke tiltak de siste to årene. De omfattende forbedringstiltakene adresserer i stor grad tilrådingene fra Riksrevisjonen. Informasjon om disse tiltakene har vært gitt til Riksrevisjonen.

Det kunne også fremkommet i Dokument 3:7 (2019-2020) at sakene som ble gjennomgått av Riksrevisjonen var aktive saker fra henholdsvis januar og august 2018, og at det både i dette og etterfølgende år er gjennomført og planlagt forbedringsarbeid som vil kunne ha betydning for tilbudet som gis til barna. Dette kunne i større grad ha vært omtalt, og inntatt i vurderingene av de funn som er gjort.

Det kunne også ha vært problematisert i hvilken grad mangler i dokumentasjon av et gitt tilbud nødvendigvis innebærer reelle mangler i tilbudet som er gitt barna. Jeg kommer nærmere inn på dette i kommentarene til de enkelte merknadene under.

a) Kommentar til merknad om at *Behova til fleire barn blir ikkje godt nok kartlagde ved val av barnevernsinstitusjon*

For å gi barn et godt institusjonstilbud er Bufetat avhengig av god informasjon fra andre aktører og instanser, og god samhandling med disse. At det er flere barn som ikke har blitt godt nok kartlagt før plassering, der dette er mulig, er noe som ikke skal forekomme. Det vil kunne redusere sannsynligheten for gode institusjonsforløp. Jeg mener derfor at det er viktig at det er en rekke både gjennomførte og planlagte tiltak som bidrar til at det gjøres gode valg av institusjonsplass for barna. Disse kommer jeg tilbake til i omtalen av hvordan Riksrevisjonens anbefalinger vil bli fulgt opp.

Betydningen av ansvarsdelingen mellom kommunalt og statlig barnevern burde etter min vurdering vært synliggjort i større grad i denne merknaden fra Riksrevisjonen. Det er den kommunale barneverntjenesten som har ansvaret for å undersøke barnets situasjon og behov, samt be Bufetat om bistand ved plassering. Barneverntjenesten i kommunen må gi Bufetat nødvendige opplysninger. Dette omfatter faktiske opplysninger og barnevernfaglige vurderinger av barnets behov. Valg av tiltak for det enkelte barn forutsetter derfor samhandling og faglig dialog mellom det statlige og det kommunale barnevernet.

Det vil kunne forekomme tilfeller der verken kommunen eller Bufetat har tilstrekkelig informasjon om barnets fungering. Dette kan blant annet skyldes tidsaspektet i mange av sakene, og at noen barn ikke er godt kjent for kommunene fra før. I disse tilfellene må det kompenseres med å kartlegge barnet så fort som mulig etter plassering. Dette skal sikres gjennom standardisert tjenesteforløp for institusjon, som omtalt nedenfor. Videre vil ikke Bufetat og kommunen ha all nødvendig informasjon dersom barnet ikke er tilstrekkelig utredet av helsetjenestene. En utfordring er at utredning av psykisk helse er frivillig for barnet. Dette fordrer et samarbeid der barna eller foreldrene kan velge ikke å samtykke til kartlegginger og/eller utredninger.

Jeg mener Riksrevisjonen burde vært tydeligere på ansvaret som ligger hos andre aktører, og hvilke avhengigheter som ligger i dette. Videre uttrykker Riksrevisjonen i sin rapport at *Saksgjennomgangene av plasseringar i statlege og private barnevernsinstitusjonar viser at det ikkje finst eit felles system for korleis medverking til barn skal synleggjerast*. Jeg deler ikke denne vurderingen. Fagsystemet BiRK har funksjonalitet for dette, og det er nedfelt i Bufetats rutiner at det skal gjøres og hvordan. Dette videreutvikles også gjennom arbeidet

Bufetat nå gjør med standardiserte forløp, styringsindikator for hvordan aktivitetene følges opp med videre.

b) Kommentar til merknad om at Fleire barn ikke blir godt nok fulgt opp under oppholdet på barnevernsinstitusjoner

Jeg er opptatt av at barns opphold i institusjon bidrar til å gi dem trygge rammer og utviklingsmuligheter, herunder at de sikres tilstrekkelig skolegang og helsehjelp. At det er flere barn som ikke blir godt nok fulgt opp mens de er i det statlige barnevernet, er ikke godt nok. Samtidig er det viktig å få frem at det pågår et omfattende forbedringsarbeid i Bufetat på dette området, og at mange av utfordringene Riksrevisjonen har avdekket, allerede er adressert. Jeg vil særlig trekke frem implementeringen av standardiserte forløp, som omtales nærmere senere i dette brevet.

Jeg vil også påpeke at mange av funnene som underbygger Riksrevisjonens merknad er basert på at det ikke er funnet dokumentasjon på at oppfølgingsaktiviteter eller brukermedvirkning er gjennomført. Manglende dokumentasjon er alvorlig, og er et funn i seg selv, men det betyr ikke nødvendigvis at reell oppfølging eller medvirkning ikke har funnet sted.

c) Kommentar til merknad om at Systemet for kvalitetssikring av barnevernsinstitusjoner ikke har fungert godt nok

Riksrevisjonen konkluderer med at systemet for oppfølging av institusjonene ikke i tilstrekkelig grad har sikret kvaliteten i tilbudet til barna.

Bufetat har over tid jobbet systematisk med utfordringene på dette området, blant annet på bakgrunn av egne internrevisjonsrapporter. Jeg merker meg at iverksatte eller planlagte tiltak i liten grad er omtalt, og stiller spørsmål ved om konklusjonen trekkes på et noe ufullstendig grunnlag. Enkelte av Riksrevisjonens funn kan for eksempel også skyldes at systemet for kvalitetssikring av institusjonene har fungert, men at eierens oppfølging av påpekningene har vært mangelfull. Godkjenningsfunksjonenes kontroller gjøres med en felles metodikk, og det er gjennomført kontroller etter sentrale føringer. At Bufetat ikke hadde et felles avvikssystem i 2019, betyr ikke at etaten ikke hadde systemer for å melde avvik.

Jeg vil komme tilbake til iverksatte og planlagte tiltak i mine kommentarer til departementets oppfølging av Riksrevisjonens merknader, men vil påpeke viktigheten av totaliteten av kvalitetssikring på dette området. Institusjonene følges opp på flere måter for å ivareta kvalitetskravene. Regionen har instruksjonsmyndighet over de statlige institusjonene i kraft av sitt eierskap, og kan blant annet benytte kompetansehevingstiltak, herunder veiledning og opplæring, omorganisering og økonomiske tiltak. Dersom statlig regional barnevernmyndighet kommer til at institusjonen ikke lenger oppfyller kvalitetskravene og kravet til forsvarlig drift, må regionen ta stilling til spørsmålet om grunnlaget for videre drift og eventuelt hvilke virkemidler som skal benyttes for å sikre at institusjonen oppfyller kvalitetskravene og kravet til forsvarlig drift. Internkontroll av statlige institusjoner gjøres med

andre ord i to prosesser: Både gjennom kvalitetssikring og årlig oppfølging, og som løpende oppfølging som en del av eieransvaret.

Bufetat bruker samme kontrollmetodikk for både statlige og private institusjoner. Kontrollen har til formål å påse at vilkårene for henholdsvis godkjenning (private) og kvalitetssikring (statlige) som institusjon, er til stede. Bufetat følger opp kvaliteten i private institusjoner både gjennom etterfølgende kontroll av godkjenningen og ved leverandør- og kontraktsoppfølging.

d) Kommentar til merknad om at *Brot på rutinar for kjøp av institusjonsplassar aukar risikoen for både dyre innkjøp og for at det ikkje blir teke nok omsyn til behova til barn*

Et riktig dimensjonert tjenestetilbud er en forutsetning for å kunne tilby tiltak i tråd med barnas behov. Økonomistyring av tjenestetilbudet i det statlige barnevernet er tidvis svært krevende. Dette skyldes blant annet følgende rammebetingelser, som utledes av ansvarsdelingen mellom stat og kommune:

- Bufetat har bistandsplikt for alle vedtak om plassering. Bufetat plikter å stille plass til rådighet når kommunen henviser til institusjon, og har ikke mulighet til å styre innstrømmen gjennom bruk av ventelister.
- Det er kommunene, ikke Bufetat, som har utskrivingsmyndighet. Bufetat har derfor begrenset påvirkning på oppholdstiden i institusjon.

Bufetat har således ikke direkte kontroll over aktivitetsnivået og alle de økonomiske konsekvensene. I tillegg varierer etterspørselen over tid, mellom målgrupper og geografisk, samtidig som det totale volumet er relativt lite (mindre enn ett tusen barn per år). Dette medfører at det lett kan oppstå over- eller underkapasitet i noen målgrupper og/eller regioner.

De senere årene har Bufetat opplevd et økt problemomfang hos barn som henvises til institusjon, og at det er noen barn med svært omfattende og komplekse behov som det er vanskelig å gi et godt tilbud til innenfor rammene av den planlagte institusjonskapasiteten. Disse barna får i dag dekket sitt behov enten ved at det faglige tilbudet rundt plasseringen må forsterkes, de kan beslaglegge mer enn én plass i en statlig institusjon, eller ved enkeltkjøp fra private aktører. Enkeltkjøpene innebærer ofte behov for en høyere bemanning eller særlig tilpassede tjenester som går ut over innholdet i rammeavtalene.

Det har over tid vært økte forventninger i kommunene om større påvirkningsmulighet ved valg av konkret institusjonsplass til det enkelte barn. Samtidig har kommunene opplevd noe uklarhet i regelverket om Bufetats utøvelse av bistandsplikten. Bufetat erfarer at også dette har medført en dreining i kommunenes forventninger. Sammen med økte krav til medvirkning, har ovennevnte forhold sannsynligvis også påvirket omfanget av enkeltkjøp. I en tolkningsuttalelse om innholdet i bistandsplikten i mai 2019, har direktoratet presisert Bufetats beslutningsmyndighet om hvilken institusjonsplass som skal tilbys til det enkelte barn, og hvordan ulike forhold skal veies opp mot hverandre i vurderingen. I denne

tolkningsuttalelsen er det også presisert at hensynet til god ressursutnyttelse skal være en del av vurderingen. Denne presiseringen er en viktig forutsetning for Bufetats kapasitetsstyring. Riksrevisjonens kontrollperiode var før denne tolkningsuttalelsen ble avgitt, og usikkerhet knyttet til hvordan kommunens og barnets synspunkt og geografisk nærhet skulle vektlegges opp mot andre hensyn, antas å ha påvirket kapasitetsutnyttelsen i denne perioden.

Jeg mener derfor at Riksrevisjonens vurdering knyttet til utvikling av kostnadsbildet ikke entydig kan knyttes opp mot rutinesvikt. Dette bør etter min oppfatning også ses opp mot en utvikling over tid, hvor etaten opplever at barn og unge som henvises til institusjon har mer omfattende og komplekse behov. Dette utfordrer både Bufetats tjenester, og andre tjenester etaten er avhengig av for å løse sine oppgaver, som skole og psykisk helsevern.

Under punkt 2.4. i Dokument 3:7 er det gjengitt at Bufetats enhet for inntaksstøtte avdekket avvik i 26 prosent av alle kvalitetssikrede kjøp i 2019. Jeg mener det er viktig at det kommer frem at dette er en betydelig forbedring fra 41 prosent i 2018. Dette er relevant særlig fordi underlaget for undersøkelsen er aktive saker fra 2018. Det burde fremkommet tydelig hva slags avvik som er registrert, da disse spenner fra saker der regionene har gjort konkrete vurderinger og avvik som kan være ønsket, til manglende dokumentasjon av kjøp. Når mesteparten av avvikene handler om merkantile dokumentmangler, stiller jeg spørsmål ved om koblingen til «kvalitet for barna» blir for sterk.

Som for de andre merknadene over, blir det beskrevet utfordringer som allerede er kjent og som adresseres med både iverksatte og planlagte tiltak. Jeg vil redegjøre nærmere for disse under neste punkt.

2. Hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger

Riksrevisjonen har seks anbefalinger til oppfølging av undersøkelsen. I det følgende kommenterer jeg anbefalingene, to av anbefalingene kommenteres samlet. Avslutningsvis omtaler jeg enkelte, større arbeider og prosesser som allerede er igangsatt, og som vil kunne påvirke innholdet og kvaliteten i institusjonstilbudet.

a) Riksrevisjonen anbefaler at *val av barnevernsinstitusjon tilpassast behovet til kvart enkelt barn og at barnet får moglegheit til å medverke på sin livssituasjon*

Barns rett til medvirkning i sin egen sak er en viktig rettssikkerhetsgaranti, og et sentralt hensyn i norsk barnevern. Et generelt prinsipp om barns rett til medvirkning er nedfelt i Grunnloven § 104. I 2018 ble barnevernloven endret for å fremheve at barn har rett til å medvirke i alle spørsmål som gjelder barnet etter barnevernloven. Bufdir er i tillegg gjennom det årlige tildelingsbrevet pålagt å ivareta ulike sider av retten til medvirkning.

I 2018 ble det også innført et dokumentasjonskrav i barnevernloven som går ut på at barnevernet og fylkesnemndene i sine vedtak skal dokumentere barnets synspunkt, hvilken vekt barnets mening er tillagt og hvordan barnets beste er vurdert. Videre følger det et dokumentasjonskrav for medvirkning i saksbehandlingen generelt i forskrift om medvirkning, § 7. Forskriften gjelder for alle instanser som har oppgaver etter barnevernloven. Jeg mener derfor at den formelle siden av retten til medvirkning er godt ivaretatt. Det er et mål å ivareta barns medvirkning både ved valg av, og inntak til, institusjoner, samt gjennom oppholdet.

I tillegg gjennomføres flere andre konkrete tiltak for å styrke praktiseringen av retten til medvirkning. Noen av disse er som følgende:

- Alle barn får tilbud om å delta på avklaringsmøte når det skal henvises om plass i institusjon. Fosterhjemstjenesten gir alle barn over syv år tilbud om deltakelse i avklaringsmøte via kommunen.
- Høsten 2018 ble en opplæringspakke om medvirkning, barnevernfaglige vurderinger og dokumentasjon gjennomført i alle regioner.
- I 2019 deltok om lag 420 barnevernsledere og ansatte i barnevernstjenesten i tjenestetøtteprogrammet, som er et samlingsbasert tjenesteutviklingsprogram for kommunal barnevernstjeneste. Brukermedvirkning er et gjennomgående tema i hele programmet. Innen 2024 skal alle ansatte og ledere i kommunale barnevernstjenester ha fått mulighet til å delta i et tjenestetøtteprogram.
- Bufdir har gjennomført en brukerundersøkelse for alle brukere av fagsystemet BiRK. Respondenter var både inntaksrådgivere og institusjonsmedarbeidere, og undersøkelsen ønsket å innhente informasjon om hvordan BiRK gir systemstøtte til dokumentasjon av brukermedvirkning. Resultatene er analysert og skal følges opp i det videre utviklingsarbeidet for fagsystemet.
- Regionene gjennomfører stikkprøvekontroller i BiRK for å følge utviklingen i eget arbeid med dokumentasjon av tiltaksvalg og medvirkning.
- Bufdir jobber med tilpasninger og utvikling av systemstøtte til medvirkning i BiRK.

Et av de viktigste tiltakene Bufdir har iverksatt for å styrke retten til medvirkning samt sikre tilstrekkelig kartlegging av barna, har vært revidering av kommunenes henvisningsskjemaer, som ligger til grunn for tiltaksvalg i Bufetat. Disse ble revidert i 2019, og revidert skjema ble implementert i januar 2020. Målet med nytt skjema er å bedre informasjonen om barnets behov og barnets synspunkter. Revidert skjema stiller høyere krav til skriftliggjøring av kommunens vurderinger. Det pålegger også kommunene å dokumentere medvirkning fra barn og foreldre, og informere om hvordan barnets synspunkter er vektet.

Nytt henvisningsskjema stiller videre tydeligere krav til kommunen om å beskrive varighet av opphold, målsetting med opphold og hva som skal skje etter opphold i institusjon. Barnets synspunkt på varighet, innhold og hva som skal skje etterpå blir også etterspurt i skjemaet.

Erfaringen til Bufetats regioner er at det nye skjemaet er godt mottatt hos kommunene, og at det gir bedre informasjon til inntaksenhetene. Det er imidlertid en del kommuner som foreløpig må følges opp for å sikre bruk og fullstendig informasjon i skjemaene. Gevinstene fra innføringen av det reviderte skjemaet forventes å komme i løpet av inneværende år og fremover.

Det er helt sentralt at barnets behov utredes tilstrekkelig før en institusjonsplassering. Det kommunale barnevernet har ansvaret for å undersøke barnets situasjon og behov, jf. barnevernloven § 4-3. Kompetanseheving er et sentralt virkemiddel for å heve kvaliteten på kommunenes utredninger. Departementet har nylig hatt forslag til kompetansekrav i barnevernet på høring, der det blant annet foreslås krav om mastergrad for ansatte som har ansvar for utredninger og oppfølging av barn i tiltak. Etter- og videreutdanningstilbudet til de som allerede jobber i tjenestene har også blitt kraftig forbedret.

Jeg vil også vise til at Bufdir, i samarbeid med Helsedirektoratet, har utredet et forslag om å lovfeste en plikt for barneverntjenesten til å be om kartlegging av barnets psykiske og somatiske helse, samt en korresponderende plikt for helse- og omsorgstjenesten til å tilby en slik kartlegging. Direktoratene leverte en felles utredning 4. mai i år. De anbefaler å lovfeste at barneverntjenesten skal be om helsekartlegging for barn som barnevernet vurderer å flytte ut av hjemmet, og at det lovfestes en korresponderende plikt for de regionale helseforetakene til å sørge for slik kartlegging når barnevernet anmoder om det. Når det gjelder innholdet i en slik helsekartlegging, mener direktoratene at dette spørsmålet krever nærmere utredning. Mitt departement vil sammen med Helse- og omsorgsdepartementet vurdere den videre oppfølgingen av direktoratenes anbefalinger.

b) Riksrevisjonen anbefaler at det førelegg tilstrekkeleg dokumentasjon på dei vurderingar som ligg til grunn for val av barnevernsinstitusjon, at barnet si utvikling på barnevernsinstitusjonen blir evaluert og dokumentert og at det utarbeidas planar som skal ivareta utviklinga til barn på barnevernsinstitusjonar

Gode vurderinger av barnets behov er viktig for vellykkede institusjonsopphold. Det må også vurderes hvordan institusjonene skal medvirke til barnets utvikling. Både vurderingene som gjøres, og barnets egen utvikling, må evalueres og dokumenteres. Både i Bufetat og i departementet er det gjennomført og planlagt prosesser som skal bidra til en bedre praksis fremover.

Som jeg har omtalt over, er det innført nye henvisningskjemaer. Disse gir Bufetat bedre informasjon for raskere og bedre tiltaksvalg. I tillegg er implementering av standardiserte tjenesteforløp et viktig virkemiddel for å sikre god kvalitet og dokumentasjon under institusjonsoppholdet. Bufdir og Bufetat arbeider systematisk med å utvikle, innføre og følge opp bruken av standardiserte forløp. Målet er å forbedre det metodiske behandlings- og endringsarbeidet i institusjonene. Innføring av standardiserte tjenesteforløp vil innebære forbedret dokumentasjon av arbeid som faktisk utføres, ved at forløpet beskrives i fagsystemet BiRK og at gjennomførte aktiviteter følges opp gjennom egne rapporter.

Faglig standardiserte forløp innebærer at det skal være et tydelig mål for ungdommens opphold, og det skal være oppfølging av kontakt med ungdommens familie og nettverk, oppmøte på skole og helsesituasjon. Tydeliggjøring av oppgavene til den enkelte medarbeider i BiRK bidrar til en daglig støtte for medarbeidernes oppgaver og mulighet for ledere til å styre og følge opp den enkelte ansatte, samt ungdommens utvikling.

Jeg understreker at både kommunalt og statlig barnevern allerede har en plikt til å dokumentere sine vurderinger. Det er lagt til grunn at dette følger både av forsvarlighetskravet i barnevernloven § 1-4 og av god forvaltningsskikk. Det er imidlertid ingen uttrykkelig bestemmelse i barnevernloven om plikten til å dokumentere eller journalføre opplysninger og vurderinger. Det ble heller ikke foreslått en slik bestemmelse i høringsnotatet om ny barnevernslov. I stedet ble det vist til at kompetansetiltak og nye digitale saksbehandlingssystemer i kommunene er bedre egnede virkemidler enn ytterligere lovkrav. I høringen av ny barnevernslov har imidlertid flere høringsinstanser tatt til orde for at det bør innføres en egen hjemmel om dokumentasjon og journalplikt. Mangelfull dokumentasjon i barnevernet er også påpekt i flere senere rapporter. Krav til dokumentasjon har også vært sentralt i avgjørelser fra Den europeiske menneskerettsdomstolen og Høyesteretts storkammer.¹ Departementet vil på denne bakgrunn vurdere om det bør foreslås en slik bestemmelse i proposisjonen om ny barnevernslov, som etter planen skal sendes Stortinget våren 2021.

Jeg viser i denne sammenheng også til at det i høringsnotatet om ny barnevernslov ble foreslått å utarbeide en forskrift om Bufetats saksbehandling som vil tydeliggjøre premisser for samhandling mellom kommunene og Bufetat. Forskriften vil kunne omfatte nærmere regler for saksbehandlingen ved valg av institusjon, noe som også vil kunne bidra til bedre dokumentasjon i disse sakene.

Når det gjelder dokumentasjon og evaluering av barns utvikling på barnevernsinstitusjon, viser jeg til at det i høringsnotatet til ny barnevernslov ble foreslått en ny bestemmelse som gir institusjonen en klarere hjemmel til å kartlegge barn under oppholdet. Kartleggingen vil ha som formål å tilrettelegge tilbudet for det enkelte barn, og kan foretas på ulike tidspunkt i et institusjonsforløp. Dette vil kunne bidra til at barn får ansvarlig

¹ Se blant annet Strand Lobben v. Norway 2019 og HR-2020-661-S, HR-2020-662-S og HR-2020-663-S

omsorg og behandling tilpasset sine behov. Kartleggingen vil også kunne gi nyttig informasjon til kommunen, som har ansvaret for oppfølgingen av barnet og foreldrene.

Gode digitale verktøy er viktig for å sikre dokumentasjon av faglige vurderinger og evalueringer. Gjennom initiativet DigiBarnevern samarbeider stat og kommune om å utvikle nye digitale løsninger som øker effektiviteten og kvaliteten på barnevernets saksbehandling. Dette inkluderer utviklingen av et barnevernsfaglig kvalitetssystem som skal veilede saksbehandlere gjennom de ulike fasene av en barnevernssak, fra meldings- og undersøkingsarbeid til oppfølging og evaluering av tiltak. Nytt saksbehandlingssystem og barnevernsfaglig kvalitetssystem vil implementeres fra utgangen av 2022.

c) Riksrevisjonen anbefaler at barnevernsinstitusjonane legg til rette for at barn får nødvendig psykisk helsehjelp under opphaldet på barnevernsinstitusjonar

Barn og unge som plasseres utenfor hjemmet med hjemmel i barnevernloven har ofte behov for psykisk helsehjelp. Dette kan ofte skyldes utfordringer som har oppstått som en konsekvens av omsorgssvikt eller andre traumer i barndommen, og som ikke tidlig nok er avdekket av hjelpeapparatet.

Jeg er opptatt av at barn, som det offentlige overtar omsorgen for, skal gis et minst like godt tilbud om psykisk helsehjelp som andre barn. Dette gjelder både i forkant av plasseringer utenfor hjemmet, og etter at barnet er plassert i for eksempel en barnevernsinstitusjon. Det er avgjørende at barnas behov blir identifisert, kartlagt og utredet, og at de som er ansvarlige for å sørge for at barnet blir gitt det tilbudet det har behov for samarbeider om dette på en koordinert og forpliktende måte.

Behovet for tiltak på dette feltet har vært klart over tid, og mitt departement har over flere år samarbeidet med Helse- og omsorgsdepartementet om tiltak for de barna det gjelder. Særlig siden 2015 har det pågått en satsing på helse til barn i barnevernet, og det er gjennomført en rekke tiltak. Disse skal bidra til bedre samhandling mellom tjenestene, bedre faglighet og nye tilbud til barn og unge med særlig store omsorgs- og behandlingsbehov. Tiltakene i satsingen er gjennomført av Bufdir og Helsedirektoratet i samarbeid, på oppdrag fra departementene. Jeg vil særlig trekke frem følgende gjennomførte og pågående tiltak:

- Etablering og oppstart av to nye omsorgs- og behandlingsinstitusjoner for barn med behov for langvarig omsorg utenfor hjemmet og samtidig stort behov for psykisk helsehjelp.
- Økt tilgang til ambulante BUP-team for barneverninstitusjoner.
- Nasjonale føringer for innhold i samarbeidsavtaler mellom barneverns- og helsetjenestene.
- Tilrettelegging for bruk av digitale verktøy for psykisk helsehjelp i barnevernsinstitusjoner.

- Nye funksjoner som barnevernsansvarlig i BUP og helseansvarlig i barnevernsinstitusjoner.
- Samhandlingsforløp for kartlegging og utredning av psykisk helse og rus hos barn i barnevernet.
- Bufdir og Helsedirektoratet har i 2020 revidert rundskrivet *Samarbeid mellom barneverntjenester og psykiske helsetjenester til barnets beste*. I rundskrivet omtales blant annet tjenestenes ansvar og oppgaver, regler om samarbeid, samarbeidsavtaler, informasjonsutveksling, opplysningsplikt til barneverntjenesten, rett til nødvendig helsehjelp og samtykkeregler.

En utfordring det arbeides særlig med nå, er at det ikke alltid foreligger tilstrekkelige opplysninger om barnets helse i forbindelse med plasseringer utenfor hjemmet. Dette kan medføre at barnet ikke får rett tiltak med rett innhold, noe som blant annet kan føre til mange flyttinger. Som jeg har omtalt tidligere, ble Bufdir og Helsedirektoratet derfor i 2019 gitt i oppdrag å utrede behovet for å lovfeste en plikt for barneverntjenesten til å sørge for helsekartlegging av barn som vurderes flyttet ut av hjemmet, og en korresponderende plikt for helsetjenesten til å gjennomføre en slik helsekartlegging, eventuelt om det bør iverksettes andre tiltak.

d) Riksrevisjonen anbefaler at Bufetat har ei god oppfølging av kvaliteten i barnevernsinstitusjonar

Som nevnt i mine kommentarer til Riksrevisjonens merknader, har Bufetat selv identifisert behovet for tiltak for kvalitetssikring av institusjonstilbudet, og de har jobbet systematisk med dette over tid. I 2019 ble det blant annet utviklet en felles kontrollmetodikk for Bufetat. Implementeringen av standardiserte forløp, som jeg har omtalt over, vil også bidra til at kvaliteten i tilbudet følges opp bedre.

Direktoratet har i 2019 lagt om styringen av institusjonene, og følger opp et utvalg driftsindikatorer på alle statlige enheter. Det er innført utvidet rapportering på avdelingsnivå, i tillegg til egenvurdering fra regiondirektør til Bufdir og fra enhetsleder til regiondirektører. Det er et krav til regionene at de gjør risikovurderinger på alle enheter minimum hver måned og iverksetter oppfølgingstiltak om nødvendig. Tilsvarende indikatorer skal iverksettes i de private enhetene i 2020. Det pågår en revidering og implementering av rutinen for oppfølging av private institusjoner, og implementering av månedsrapportering fra private leverandører er planlagt å starte høsten 2020.

Som det fremgår av Riksrevisjonens Dokument 3:7 (2019-2020), har direktoratet anskaffet et nytt avviks- og forbedringssystem, slik at etaten nå har et felles system for rapportering av mislighold og avvik hos institusjoner. Systemet ble tatt i bruk i mars 2020. Målet er å sikre god oppfølging av avvik på enhetsnivå og tilrettelegge for forbedringsarbeid på systemnivå. Det nye systemet vil bedre oppfølgingen av avvik i både Bufdir og Bufetat.

Krav om godkjenning av private og kommunale institusjoner ble innført i 2004 samtidig med innføring av regler om krav til kvalitet i institusjonene. Kravene til kvalitet gjelder både statlig og private institusjoner. Bakgrunnen for at det ikke ble innført et tilsvarende krav om godkjenning av statlige institusjoner, er at Bufetat som eier uansett skal sørge for at disse institusjonene skal oppfylle de samme kvalitetskravene, jf. barnevernloven § 5-1. I høringsnotat til ny barnevernslov ble det imidlertid foreslått at det skal stilles krav om at det fattes vedtak om godkjenning av statlige barnevernsinstitusjoner etter samme vilkår som gjelder for godkjenning av private institusjoner. Det ble vist til at dette vil kunne styrke kvaliteten og gi større likhet mellom statlige og private institusjoner med hensyn til kontroll og virkemidler. Videre ble det fremhevet at tydeligere rammer og økt åpenhet rundt kvalitetskontrollen, også vil bidra til økt legitimitet. Mitt departementet vil på bakgrunn av innspillene i høringen, vurdere forslaget nærmere i arbeidet med proposisjon om ny barnevernslov.

En betydelig del av institusjonstilbudet gis av private aktører. God kvalitet krever derfor en god dialog med, og oppfølging av, disse. Bufdir har derfor fortsatt utviklingsarbeidet innenfor kjøp av barnevernstjenester, for å sikre at tjenestene leveres i henhold til kontrakten, at tjenesteutvikling i private tiltak skjer i tråd med nasjonale faglige anbefalinger, og at kontraktene dekker etatens til enhver tid gjeldende behov. I løpet av 2019 og i inneværende år har Bufdir og Bufetats regioner økt og strukturert dialogen med leverandørene på eiernivå. Dialogen har foregått i form av møter mellom Bufdir og den enkelte leverandør, regionale leverandørkonferanser, og regionale møter mellom Bufetat og den enkelte leverandør.

Som det fremgår over, har det underveis og etter revisjonsperioden blitt gjennomført og planlagt en rekke aktiviteter og tiltak for å sikre en bedre oppfølging av kvaliteten i institusjonstiltakene. Jeg mener at dette viser at etaten er på vei i riktig retning på dette feltet.

e) Riksrevisjonen anbefaler at Bufetat har tilstrekkeleg kompetanse til å gjennomføre enkeltkjøp og at kjøpa gjerast i medhald av rutinar

Enkeltkjøp gjøres for å gi tilstrekkelig kvalitet i tilbudet til barn som i mange tilfeller er blant de mest sårbare, og har de mest omfattende behovene. Jeg er enig i Riksrevisjonens anbefaling, og mener det er viktig at enkeltkjøpene gjøres på en best mulig måte.

Det er krevende for Bufetats enheter for inntak både å ha god sosialfaglig kompetanse, god kompetanse på formelle kontraktsrettslige tema, samt på gjennomføring av anskaffelser. Bufdir har derfor over tid hatt stor oppmerksomhet på kompetansen til inntak. Riksrevisjonen påpeker at rådgivere i enhetene for inntak sier de mangler tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre kjøp av plasser på en god nok måte. Jeg mener dette også kan tolkes som et genuint ønske om å ha så god kompetanse på alle områder som overhodet mulig, uten at det nødvendigvis betyr at dagens kompetanse ikke gir forsvarlige kjøp av plasser.

Et viktig virkemiddel for å heve kompetansen på dette området var etableringen av Bufetats enhet for inntaksstøtte. Denne enheten gir opplæring, råd og veiledning på anskaffelser i

etatens inntaksenheter. Jeg er likevel enig i at for eksempel god og rettidig dokumentasjon av kjøpene fortsatt er et forbedringsområde.

Det har de siste årene vært en betydelig økning i kompetansen. Fra 2018 til 2019 ble andelen avvik av totalt antall kvalitetssikringer av kjøp redusert betydelig, fra 36 til 26 prosent. Videre er de fleste avvik begrunnet i manglende og feil dokumentasjon i kjøpene. I 2019 gjennomførte enheten for inntaktsstøtte en opplæring i kjøp til alle regionenes ledere som er involvert i prosesser som omfatter kjøp av barneverntjenester. Det er også utviklet, tilbudt og gjennomført en utvidet opplæring (spesialisering) for enkelte inntaksrådgivere. Denne opplæringen har fortsatt i inneværende år. I 2019 deltok 188 ansatte fra regionene på opplæring i kjøp av barneverntjenester i regi av enheten for inntaktsstøtte. 90 av disse var på grunnopplæring, 70 på spesialisert opplæring, og 28 på opplæring for ledere og stab.

3. Avslutning

I tillegg til tiltakene og aktivitetene jeg har nevnt over, vil jeg også trekke frem følgende pågående prosesser som direkte eller indirekte vil kunne påvirke innholdet i, og styringen av, institusjonstilbudet:

- *Barnevernsreformen*: Innholdet i barnevernsreformen ble vedtatt av Stortinget i 2017, og ansvarsendringene i reformen trer i kraft i 2022. Reformen inneholder både kvalitetstiltak og endringer i ansvarsdelingen mellom stat og kommune. Målet er mer forebygging og bedre tilpassede tilbud til utsatte barn og familier i kommunene. Kommunene vil blant annet få et større finansieringsansvar for fosterhjem og institusjon. Dette vil gi sterkere incentiver til å prioritere tidlig innsats og forebyggende tiltak, noe som vil kunne redusere omfanget av mer inngripende tiltak som institusjon.
- *Kompetanseløftet i barnevernet*: Institusjonsbarnevernet skal gi et godt og forsvarlig tilbud til noen av de mest risikoutsatte barna i samfunnet vårt. Det krever fagkompetanse. Departementet har derfor sendt på høring krav om relevant bachelorgrad for de som ansettes i barnevernsinstitusjoner, og krav om mastergrad for leder og stedfortreder. Regjeringen har også sørget for et kompetanseløft på kort sikt. Styrkingen av etter- og videreutdanningstilbudet til de som allerede jobber i tjenestene har vært betydelig.
- *Oppfølging av anmodningsvedtak om om lag 40 prosent ideelle institusjonsplasser innen 2025*: Anmodningsvedtaket ble fattet i 2018. Oppfølgingen av vedtaket vil ha betydning for innretningen av institusjonstilbudet, og departementet har gitt Bufdir i oppdrag å utarbeide en konkret strategi for hvordan vedtaket kan gjennomføres på en best mulig måte.

I tillegg vil jeg trekke frem at høringsnotat med forslag til ny barnevernslov var på høring i 2019. I tillegg til endringene jeg tidligere har nevnt, om kartlegging under institusjonsopphold og godkjenning av statlige institusjoner, ble det også foreslått å løfte inn i loven sentrale

bestemmelser om barns rettigheter og bruk av tvang og andre inngrep i barnets personlige frihet som i dag fremgår av rettighetsforskriften. Videre ble det foreslått å flytte enkelte overordnede krav til institusjonen fra kvalitetsforskriften til ny barnevernslov. Samlet sett skal endringene bidra til å styrke barn og unges rettssikkerhet under opphold på barnevernsinstitusjon og bidra til økt kvalitet i institusjonstilbudet. Departementet arbeider med oppfølgingen av høringen, og skal etter planen levere en lovproposisjon til Stortinget våren 2021. Ny barnevernslov skal som helhet bidra til å styrke rettsikkerheten til barn og foreldre i barnevernssaker, både gjennom en enklere, mer tilgjengelig og tidsriktig lov og forslag som styrker barneperspektivet og som legger økt vekt på tidlig innsats.

Jeg vil også trekke frem at Bufdir i 2020 vil arbeide videre med langsiktige planer for utvikling av riktig kapasitet, innhold og innretning på institusjonstilbudet. Bufetats regioner vil bruke dette som grunnlag for å lage årlig rullerende langtidsplaner for tjenestetilbudet. Stortingets vedtak om å øke andelen av ideelle plasser vil også inkluderes i dette planverket. Langtidsplaner på institusjonsområdet har som mål å forbedre tjenester, prosesser og forløp i et samordnet perspektiv. Målet er å se arbeidet med utvikling av alle virkemidlene som påvirker institusjonsbarnevernet i bedre sammenheng og opp mot det overordnede målbildet for etatens tjenester.

Jeg tar Riksrevisjonens funn alvorlig, og merker meg anbefalingene. Revisjonen viser behovet for et systematisk forbedringsarbeid på en rekke felt i institusjonsbarnevernet. Som nevnt, mener jeg også at undersøkelsen avdekker utfordringer som i stor grad allerede var kjent, og der det i mange tilfeller var iverksatt og planlagt tiltak. Departementet vil følge opp etatens arbeid på dette feltet videre, og institusjonsområdet er en sentral del av den ordinære styringsdialogen med Bufdir.

Med hilsen



Ida Lindtveit Røse (konst.)



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