



Fylkesmannen i Aust- og Vest Agder
Fylkesmannen i Vestfold
Fylkesmannen i Telemark
Fylkesmannen i Buskerud

Rapport fra tilsyn med Barne-, ungdoms- og familieetatens bistandsplikt til barneverntjenestene

Fylkesmannen gjennomførte tilsyn med Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat), region Sør i perioden 10.05.2017-14.09.2017. Vi undersøkte om Bufetat sørger for at bistandsplikten blir utført i samsvar med aktuelle lovkrav, når barneverntjenester anmoder om plass i beredskapshjem eller institusjon til barn i akutte situasjoner, plass i institusjon når barn trenger hjelpe- eller omsorgstiltak, og plass i institusjon for barn med alvorlige atferdsvansker, slik at barna får forsvarlig hjelp.

Tilsynet ble gjennomført som del av landsomfattende tilsyn initiert av Statens helsetilsyn, og er gjennomført i hver av Bufetats regioner. I tillegg er det gjennomført en egen undersøkelse av Nasjonalt inntaksteam (NIT). Det var ett tilsynslag i hver region, som var sammensatt av revisorer fra embetene i regionen og ble ledet av koordinerende fylkesmann. Undersøkelsene av NIT ble foretatt av et tilsynslag sammensatt av representanter fra hvert av de regionale tilsynslagene.

Denne rapporten beskriver tilsynet med region Sør og forhold ved NIT som er relevant for regionens bistandsansvar.

Fylkesmannen påpeker følgende:

- 1. Bufetat har mangler i sin tildelingsprosess, i hjelpe- og omsorgssaker, som fører til stor risiko for at det ikke blir valgt forsvarlig tiltak for det enkelte barn. Barnets behov blir ikke tilstrekkelig kartlagt, vurdert og dokumentert. Bufetat sikrer ikke at barns synspunkter på egen situasjon og behov, fremkommer.**

Dette er brudd på barnevernloven § 4-1, jfr. § 1-4, § 2-3 andre ledd bokstav a og § 2-3 tredje ledd. Det er også brudd på barns rett til å medvirke jfr. barnevernloven § 6-3.

Innhold

1. Tilsynets tema og omfang
2. Aktuelt lovgrunnlag for tilsynet
3. Beskrivelse av faktagrunnlaget
4. Vurdering av faktagrunnlaget opp mot aktuelt lovgrunnlag
5. Tilsynsmyndighetens konklusjon

Vedlegg: Gjennomføring av tilsynet

1 Tilsynets tema og omfang

Fylkesmennene har i dette tilsynet undersøkt om Bufetats bistandsplikt blir forsvarlig ivaretatt når barneverntjenesten anmoder om

- tiltak (beredskapshjem eller institusjon) i akuttsituasjoner
- plass i institusjon som planlagte hjelpe- eller omsorgstiltak
- plass i institusjon som planlagt tiltak for barn som har vist alvorlige atferdsvansker

Barnets medvirkning har vært et gjennomgående element i alle tiltakstypene.

Bufetats oppgaver etter at barnet har flyttet inn i institusjonen eller beredskapshjemmet, har ikke blitt undersøkt i dette tilsynet.

Om akutttiltakene har vi undersøkt om Bufetat

- har beredskap for å bistå i akuttsituasjoner, uansett tid på døgnet, hele året
- på kommunens eller påtalemyndighetens anmodning tilbyr akutttiltak i beredskapshjem eller institusjon som er egnet til å ivareta barnets behov
- tilbyr akutttiltak innen rimelig tid
- vurderer barnets synspunkter

Om institusjon som planlagte hjelpe- og omsorgstiltak, har vi undersøkt om Bufetat

- på kommunens anmodning tilbyr hjelpe- eller omsorgstiltak i institusjon som er egnet til å ivareta barnets behov
- tilbyr slike tiltak innen rimelig tid
- vurderer barnets synspunkter

Om institusjon som planlagte tiltak for barn som har vist alvorlige atferdsvansker, har vi undersøkt om Bufetat

- på kommunens anmodning tilbyr tiltak i institusjon som er egnet til å ivareta barnets behov
- tilbyr slike tiltak innen rimelig tid
- vurderer barnets synspunkter

2 Aktuelt lovgrunnlag for tilsynet

Fylkesmannen er gitt myndighet til å føre tilsyn med Bufetat etter barnevernloven (bvl) § 2-3b fjerde ledd. Tilsyn er kontroll av om praksis i tjenestene er i samsvar med lov- og forskriftsbestemmelser. Vi gir her en oversikt over krav som gjelder for temaene i tilsynet.

Bufetat skal bistå barneverntjenesten når kommunen anmoder om plass til barn utenfor hjemmet, jf. bvl § 2-3 andre ledd bokstav a. Bistandsplikten gir Bufetat ansvar for å bistå kommunene med å finne et egnet fosterhjem eller en egnet institusjonsplass. Bistandsplikten krever at det til enhver tid finnes et tilgjengelig og egnede tiltak når kommunen skal plassere barn utenfor hjemmet, jf. Prop. 73 L (2016-2017) Endringer i barnevernloven (barnevernsreformen) s. 32. Det samme følger av Innst. 318 S (2015-2016) side 11. som gjelder fosterhjemsmeldingen (Meld. St. 17 (2015-2016)). Innholdet i bistandsplikten må ses i sammenheng med forsvarlighetskravet i barnevernloven § 1-4.

Bistandsplikten gjelder både i akuttsituasjoner og for de planlagte flyttingene, og den omfatter både fosterhjem og institusjoner.

Når kommunen anmoder om institusjonsplass, er det Bufetat som avgjør hvilken institusjon som skal tilbys. Bufetat skal sikre at institusjonsplassen som tilbys i det konkrete tilfellet er forsvarlig og til barnets beste. Hvor raskt Bufetat skal respondere og tilby tiltak, skal styres av barnets situasjon og behov, ikke hvilken paragraf tiltaket er hjemlet i.

De tiltak som Bufetat tilbyr må være egnet til å vareta barnets behov for omsorg og behandling; dette gjelder for alle områdene dette tilsynet har undersøkt. For å finne egnet tiltak i det enkelte tilfellet må Bufetat ha kunnskap både om barnets behov og situasjon, og om aktuelle tiltak. Deretter må det gjøres en konkret vurdering av hvorfor *dette* tiltaket er til *dette* barnets beste, jf. bvl § 4-1, og fordeler og ulemper ved valget må avveies.

Alle tjenester og tiltak etter barnevernloven skal være forsvarlige, jf. bvl § 1-4. Bufetat må organisere og styre virksomheten sin, jf. bvl § 2-3 tredje ledd, slik at det tilbys forsvarlige tiltak i de situasjonene der den kommunale barneverntjenesten anmoder om bistand fordi barn trenger opphold utenfor hjemmet. I dette ligger også at Bufetat må sørge som at det er tilgjengelig et tilstrekkelig antall plasser til å støtte behovene.

Akuttsituasjoner

For å kunne bistå kommunene og politiet når det oppstår akuttsituasjoner, må Bufetat ha beredskap for å motta slike henvendelser. Kontaktinformasjon til vakttelefonen må være lett tilgjengelig og telefonen må besvares døgnet rundt, hele året. Den som besvarer slike henvendelser må ha kompetanse, kunnskap og myndighet til å følge opp anmodningene.

Bufetat må ha oppdatert kjennskap til de ulike tiltakene; oversikt over ledige plasser, hvilken spisskompetanse som tiltakene har, samt oversikt over nå-situasjonen og relevante opplysninger om hvilke barn som befinner seg der. Bufetat må holde seg løpende oppdatert

om godkjenning og etterfølgende kontroll (gjelder de private institusjonene) og kvalitetsoppfølging (av statlige institusjoner), institusjonsplanen, tilsynsrapporter og klageavgjørelser fra fylkesmannen og systematiserte erfaringer med tidligere plasseringer ved institusjonen.

På grunnlag av den kunnskapen Bufetat har om de aktuelle tiltakene, må den i akutt situasjoner finne egnede tiltak til de barn som har behov for å flytte hjemmefra. Når det gjelder kunnskap om barnets behov for omsorg og behandling, vil kravet til kunnskap måtte vike når hastepreget i situasjonen er stor. Det forventes likevel at Bufetat tilbyr tiltak som er egnet i forhold til barnets behov og alder.

Det er et overordnet mål for alt barnevernsarbeid at det skal tilbys rett hjelp til rett tid, jf. bvl § 1-1. Dersom Bufetat skal gi hjelp til rett tid, må det være forsvarlig samsvar mellom responstiden på kommunens anmodning og barnets situasjon og behov. Ved anmodning om akutt tiltak er hastepreget i barnets situasjon sterkt fremtredende, og som regel innebærer det at barnet må flytte hjemmefra den dagen behovet oppstår. Dersom det ikke er mulig, må Bufetat vise hvordan situasjonen likevel er ivaretatt på forsvarlig måte. For at Bufetat skal kunne vurdere om responstiden er forsvarlig, må tidsbruken i sakene registreres.

Bufetat har et ansvar for å sikre barnets medvirkning, jf. bvl § 4-1. Dette gjelder også i akutt situasjoner. Konkret innebærer det at Bufetat må vurdere og vekte barnets synspunkter, ut fra dets alder og modenhet, ved valg og tildeling av tiltak, jf. bvl § 6-3. Bufetat må vise hvordan barnets synspunkter er tatt inn og vektlagt i vurderingene og ved tiltaksvalg. På grunn av hastepreget i akutt situasjoner er kravene til Bufetat om å vurdere barnets synspunkter mindre i akutt situasjoner enn ved planlagte flyttinger.

Planlagte tiltak

Også ved de planlagte tiltakene er kjernen i bistandsplikten å finne et egnet tiltak som kan ivareta barnets behov. Kravene til kunnskap om institusjonene er de samme som beskrevet under akutt situasjoner. Det stilles imidlertid større krav til vurderingene av barnets behov og om den konkrete institusjonen er egnet ved planlagte tiltak enn i akutt situasjoner. Ved planlagte plasseringer vil et tilstrekkelig bilde av barnet i et barnevernfaglig perspektiv innebære at følgende forhold er belyst og vurdert:

- Barnets omsorgshistorie og relasjonelle historie; om en/begge foreldrene er til stede i barnets liv, foreldrenes arbeidsmodeller for omsorg, kvaliteten i barnets tilknytning, eventuelle samlivsbrudd, stefamilie, flyttinger, om barnet har vært vitne til eller utsatt for vold, overgrep og/eller annen skadelig foreldreatferd (f.eks. som følge av rusmiddelavhengighet, emosjonell omsorgssvikt eller psykiske lidelser).
- Barnets fungering på ulike områder; fysisk, emosjonelt, kognitivt, sosialt, eventuelle særlige behov som følge av diagnoser, behov for traumesensitivitet, kostholdsbehov, medisiner etc.
- Barnets og familiens etniske, kulturelle og religiøse tilknytning.

- Barneverntjenestens tidligere arbeid med barnet og familien; historikk, tiltak og evaluering av disse, er det vurdert alternativer til flytting i institusjon i familie/nettverk, er familieråd vurdert/benyttet?
- Barnets synspunkter på egen situasjon og behov for hjelp.

Ved planlagte **atferdstiltak** vil det i tillegg være behov for å vurdere hvilken betydning atferden skal tillegges. Det stilles eksplisitt krav om at institusjonen i slike tilfeller er «faglig og materielt i stand til å tilby barnet tilfredsstillende hjelp», jf. bvl§ 4-24 siste ledd. Selv om det er fylkesnemnda som fatter vedtak om slikt tiltak, må Bufetats innstilling til tiltak også vise hvordan tilbudt tiltak er egnet for det enkelte barnet. Det vil si «faglig og materielt i stand til å tilby barnet tilfredsstillende hjelp».

Også for planlagte tiltak er det et overordnet mål at det skal tilbys rett hjelp til rett tid, jf bvl § 1-1. Det må være samsvar mellom responstiden på kommunens anmodning og barnets situasjon og behov. Hvor raskt Bufetat tilbyr tiltak ved anmodning om planlagte tiltak, må avgjøres ut barnets situasjon, ikke plasseringshjæmmel eller om det foreligge samtykke. For at Bufetat skal kunne vurdere om responstiden er forsvarlig, må tidsbruken i sakene registreres og brukes i forbedringsarbeidet.

Også ved planlagte tiltak har Bufetat et ansvar for å sikre barnets medvirkning, jf. bvl § 4-1. Dersom barnets synspunkter ikke fremgår av barneverntjenestens oversendelse, må disse etterspørres. Bufetat må vise hvordan barnets synspunkter er tatt inn og vektlagt i vurderingene og ved tiltaksvalg. Dette betyr ikke at barnet får noen vetorett eller skal bestemme; barnets oppfatning er ett blant flere moment som skal vurderes. Hvordan de ulike momentene blir vektlagt må komme frem i vurderingene som Bufetat gjør. Kravene til Bufetat om å vurdere barnets mening og synspunkter er større ved planlagte flyttinger enn i akuttsituasjoner.

Når barnet har fylt 15 år og forstår hva saken gjelder, og i saker som gjelder barn med atferdsvansker, har barnet partsrettigheter, jf. bvl § 6-3 andre ledd, siste setning. Selv om barnet har partsrettigheter og kan fremme sitt syn i fylkesnemnda, må Bufetat likevel vurdere og vekte barnets synspunkt når barnets beste skal vurderes og tiltak skal velges.

En forsvarlig saksbehandling innebærer blant annet en skriftliggjøring av alle sentrale vurderinger slik at det fremgår hva som er gjort og begrunnelsen for de valg som er tatt. Muntlige opplysninger av betydning for saken må nedtegnes, jf forvaltningsloven § 11d. Hva som skal nedtegnes, vil bero på en konkret vurdering i den enkelte sak, men det som kan ha betydning for videre utredning og tiltak, må alltid nedtegnes. Forsvarlig saksbehandling forutsetter at saken er tilstrekkelig opplyst før beslutning tas. Hvor omfattende og grundig dokumentasjonen skal være i den enkelte sak må vurderes mot andre viktige hensyn, f.eks. hastegraden i situasjonen. Det vil si at kravene til å skriftliggjøre vurderinger er større ved planlagte flyttinger enn i akuttsituasjoner. Dokumentasjonsplikten følger av forsvarlighetskravet, internkontrollplikten, forvaltningsloven og god forvaltningsskikk.

Bufetats krav om internkontroll, jf. bvl. § 2-3 tredje ledd, innebærer at det finnes adekvate styringsaktiviteter for å sørge for at bistandsplikten blir ivaretatt. Det er ikke gitt egen forskrift for internkontroll i Bufetat. «De styringskrav som fremgår av forskrift om internkontroll etter barnevernloven § 4 annet ledd er så overordnede at de kan forventes å inngå når en virksomhet som Bufetat styrer forsvarlig. Det må legges til grunn at innholdet i internkontrollplikten er ment å være det samme for Bufetats vedkommende som for kommunenes.» (K. Ofstad, R. Skar: Barnevernloven med kommentarer. Oslo, Gyldendal Akademisk, 2015. 6. utg.) Det betyr blant annet at det er klart hvem som skal gjøre hva; hvem som har ansvar for hvilke oppgaver og myndighet til å ta hvilke beslutninger. Ansatte og ledere må ha tilstrekkelig kompetanse for å utføre de oppgaver de har. Det må være klart hva som må dokumenteres og hvor. Synspunkter fra ansatte og brukere, både kommunene og barna som får tiltak, må innhentes og brukes i forbedringsarbeid. Ledere må følge med og innhente oversikt over hvor det er fare for svikt, iverksette korrigerende tiltak og påse at de virker.

3. Beskrivelse av faktagrunnlaget

Her gjøres det rede for tjenestenes praksis på de tilsette områdene, hvordan virksomheten sørger for at disse tjenestene utføres slik at lovgivningen blir overholdt og virksomhetens organisering av ansvar og oppgaver. Kapittelet inndeles slik at de områdene som er beskrevet i kapittel 1 som tilsynets tema beskrives hver for seg.

Om virksomheten

Bufetat region Sør, heretter Bufetat, er et av 5 regionkontor med ansvar for statlige barneverntiltak. Region Sør dekker fylkene Aust- Agder, Vest- Agder, Telemark, Vestfold og Buskerud. Regionen har til sammen 83 kommuner. Kommunene varierer i størrelse fra 900 til 89 000 innbyggere. Det bor i overkant av 1 million innbyggere i regionen, jfr. tall fra SSB 2. kvartal 2017.

Region Sør ledes av en regiondirektør. I linje under regiondirektøren er det 3 avdelingsdirektører:

- avdelingsdirektør med ansvarsområde økonomi og virksomhetsstyring, faglig støtte og enhet for inntak
- avdelingsdirektør med ansvarsområde familievern, fosterhjemtjenesten, barne- og familiesentrene
- avdelingsdirektør med ansvarsområde institusjonstiltakene ungdom langtid og akutt, beredskapshjem for ungdom, familiehjem og MST.

Enhet for inntak er kommunens kontaktpunkt til det statlige barnevernet. I regionen er det 4 inntaksavdelinger med 5 kontorsted. Inntaksavdelingene ligger henholdsvis i Arendal/Kristiansand, Skien, Tønsberg og Drammen. Hver avdeling ledes av en avdelingsleder. Avdelingslederne er organisert under en enhetsleder for inntak. Enhetsleder for inntak er organisert i linje under avdelingsdirektør med ansvar for inntak.

Det er fastsatt møtestruktur på alle nivåer i Bufetat. I inntaksavdelingene er det ukentlige avdelingsmøter. På avdelingsmøtene er drift og diskusjon av prinsipielle saker tema. Avdelingslederne har statusmøter på video hver uke med enhetsleder. Hver tredje uke møtes avdelingslederne og enhetsleder for inntak. Enhetsleder har ukentlige møter med avdelingsdirektør for inntak. Tema for møtene er eventuelle driftsutfordringer, kapasitetsutnyttelse og samhandling mellom enhetene og regionledelsen. Overholdelse av eller eventuelle brudd på bistandsplikt er også tema i møte. Videre rapporteres det fra avdelingsdirektør til regionsdirektør månedlig og hvert tertial blant annet når det gjelder dimensjonering og kjøp av plasser, jfr. s. 5 i instruks for styring og kontroll.

Det følger av disponeringsskrivet for enhetsledere barnevern region Sør at internkontroll skal være en av hovedprioriteringene for ledelse. Internkontrollen skal være integrert i enhetenes styring av virksomheten. I instruks for styring og kontroll fremgår det blant annet at

internkontrollen skal være tilpasset virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold for å hindre styringssvikt, feil og mangler. Måloppnåelse og risiko for avvik følges opp gjennom blant annet rapporteringer og stikkprøvekontroller.

Det henvises til internkontroll i saksbehandlingsrutiner gjennom eget punkt om avvikshåndtering. Det sies her at «mindre og tilfeldige avvik på interne rutiner dokumenters og behandles lokalt. Gjentatte og/ eller større avvik rapporteres skriftlig i linjen».

Under intervju fremkommer det at det er uklart både for rådgivere og ledere hva som skal regnes som avvik, hva som er større og mindre avvik og hva som er forventet at de skal melde videre. Avvikshåndtering blir i hovedsak beskrevet som tilknyttet Enhet for inntaksstøtte, EIS, og deres rapportering av eventuelle mangler ved oppfyllelse av rutine for kjøp av private tiltak. Det fremgår videre at det er en noe større bevissthet rundt avviksrapportering hos akuttvaktene etter kontortid.

Rådgivere sier at de gir beskjed til avdelingsleder i møter dersom de ikke får gjort det de skal. Ingen av dem har et bevisst forhold til om dette er et avvik i henhold til rutinen. Ledelsen bekrefter at avvikshåndtering verken er tilstrekkelig implementert eller integrert i inntaksavdelingene.

Tiltak i akuttsituasjoner

Bufetats beredskap overfor kommunene

Inntakene har organisert akuttberedskapen innad i fylkene i region Sør ulikt. Vestfold, Agder og Buskerud har utvalgte ansatte som er ansvarlig for akutthenvendelser på dagtid. De har således spesialisert akuttfunksjonen. Telemark er generalister. Der går akuttfunksjonen på rundgang mellom de ulike rådgiverne.

Utenom kontortid er ansvar for akuttberedskap for barn i alderen 13 – 18 år lagt til regionens akuttinstitusjoner. Akuttinstitusjonene i Buskerud, Telemark, Vestfold og Agder er organisert med akutteam som er ansvarlig for akutthenvendelser.

Det er fire familie- og barn senter i regionen; Buskerud barne- og familiesenter, Telemark barne- og familiesenter, Vestfold barne- og familiesenter og Agder barne- og familiesenter. Akuttberedskapen for barn i alderen 0-12 år er utenom kontortid lagt til disse sentrene.

Fag- og personalansvar for akuttberedskap etter kontortid er ikke underlagt samme enhetsleder og avdelingsdirektør som inntak/akuttberedskap innenfor kontortid. Akuttberedskap etter kontortid for 0- 12 år er organisert under avdelingsdirektør med ansvarsområdene familievern, fosterhjemtjenesten, barne- og familiesentrene. Akuttberedskap for barn i alderen 13-18 år er organisert under avdelingsdirektør med ansvarsområdene institusjonstiltakene ungdom langtid og akutt.

Det foreligger ikke egne rutiner for samhandling mellom akuttberedskap i kontortiden og akuttberedskapen utenom kontortid. Tema er omhandlet i rutine for håndtering av akutthenvendelser hvor det sies at inntaksenheten skal informeres om akutt plassering som har skjedd utenfor kontortid. Under intervju fremkommer det at det tas kontakt når akutthenvendelser som rådgivere har arbeidet med på dagtid må følges opp av akuttvakt etter kontortid. Videre gir akuttvakt etter kontortid beskjed til inntak dersom det har blitt foretatt en plassering etter kontortid.

Rutine for håndtering av akutthenvendelser, beskriver hvordan akutt-henvisning fra kommunen skal behandles.

Bufetat har i egne risikovurderinger, foretatt i januar 2017, definert det at de periodevis ikke har tilstrekkelig akutt plasser i eget tiltaksapparat som et sårbart område. Bufetat har satt i verk risikoreduserende tiltak. Disse omhandler løpende drøftinger knyttet til dimensjonering av kapasitet, fortløpende vurdering av overbelegg og dobbelt plassering i akutt tiltakene og rekruttering av beredskapshjem ved behov.

Bufetat har vurdert risiko ved høyt sykefravær i inntak, jfr. referat fra styringssamtale F1 region Sør 24.05.2017. Bakgrunn for vurderingen er at inntak har måtte avgi ressurser til opprettelsen av NIT og EIS. Det oppgis at inntak ikke har fått flere oppgaver, men at innholdet i oppgavene har blitt mer tidkrevende. Økt arbeidspress i inntaksavdelingen er varslet fra enhetsleder.

Det er gjennomført brukerundersøkelse med kommunene i Region Sør i 2016/ 2017. I undersøkelsen fremkommer det at 67 % av kommunene er i stor grad/ svært stor grad fornøyd med tilbud om akutt plassering. På spørsmål om årsak til kommunenes manglende tilfredshet, svarer 33% avstand til hjemstedet og 33% at de ikke fikk det tilbudet de mente å ha behov for. Undersøkelsen er basert på besvarelser i enkeltsaker. Det er registret 55 besvarelser i på dette punktet.

Av intervju fremkommer det at bistandsplikten er tema i ulike møter på alle nivå i organisasjonen. Definisjon av bistandsplikten og grenseoppganger for plikten diskuteres. Ledere og rådgivere forteller at det jobbes aktivt med å få en felles forståelse i regionens inntak. Det fremkommer videre at personalgruppen har et bevisst forhold til bistandsplikten og hva den rommer. Av intervjuene fremgår det at rådgiverne i all hovedsak har en felles forståelse av hva bistandsplikt innebærer/ innholdet i bistandsplikten.

Tilsynets gjennomgang av saksmapper viser at det i 20 av 20 akuttsaker var gitt tilbud om akutt plass som var tilgjengelige og kunne nås samme dag.

Tiltak som er egnet til å ivareta barnets behov

Det fremkommer av intervju at det er diskusjon i ledergruppen og blant rådgiverne om når bistandsplikten skal anses oppfylt. I situasjoner hvor det er uenighet mellom rådgivere og ledere, avgjør enhetsleder hvorvidt bistandsplikten skal anses oppfylt.

Det opplyses i intervju at det er periodevis mangel på tilgjengelige beredskapshjem i regionen. Spørsmålet om bistandsplikten er oppfylt, oppstår først og fremst der det bes om beredskapshjem og henvisningen ikke kan etterkommes.

Det fremgår av Bufdirs disponeringsbrev, og fra Bufetats disponeringsskriv, at det ikke skal foretas private kjøp av beredskapshjem, jfr. delmål 2.4. Det fremkommer i intervju at begrunnelsen for dette er at de anser risiko ved slike kjøp som høy da de ikke har inngående kjennskap til disse tiltakene. Både rådgivere og ledere sier under intervju at de likevel plasserer i private tiltak dersom dette er nødvendig.

Ledelsen gir i intervju uttrykk for at dimensjoneringsspørsmålet knyttet til antall beredskapshjem er komplisert. Dersom det rekrutteres for mange beredskapshjem, vil man risikere at mange står tomme store deler av året. Dette vil bety en dårlig ressursutnyttelse. Dersom det rekrutteres for få hjem, er det etter Bufetats vurdering en risiko at de ikke kan tilby barneverntjenester de tiltak barneverntjenestene ber om.

Under intervju bekrefter både rådgivere og ledere at Bufetat har besluttet at bistandsplikten skal anses som oppfylt i de tilfeller hvor barneverntjenesten tilbys forsvarlige tiltak i form av institusjonsplassering istedenfor beredskapshjem, og hvor barneverntjenesten mottar tilbudet. Dette gjøres uavhengig av om barnverntjenesten tar imot tilbudet fordi de opplever at dette er et riktig tilbud til barnet eller om de tar imot tilbudet av mangel på andre tilbud. Av innsendt dokumentasjon fremkom det at rådgivere i 2016 rapporterer om brudd på bistandsplikten til enhetsleder i 18 tilfeller, og 1. tilfelle første halvår 2017. 1. av disse tilfellene er meldt videre til avdelingsdirektør, fra enhetsleder, som brudd på bistandsplikten.

Bufetat har foretatt risikovurderinger knyttet til sin dimensjonering av tiltak, jfr. regionledelsens risikovurdering for 2017. Det fremgår av intervju at oppfyllelse av bistandsplikten knyttet til dimensjonering av tiltak også er rapportert som et risikoområde fra rådgiverne til ledere.

I rutine for håndtering av akutthenvendelser står det at barnets behov og forhold ved barnet som har betydning for umiddelbare omsorgsbehov skal dokumenteres. Av intervju fremgår det at det er ulik praksis blant inntaksrådgiverne både når det gjelder hva som skal dokumenteres og hvor det skal dokumenteres. Dette gjelder både hvilke opplysninger som skal foreligge i en sak og hvor opplysningene skal nedtegnes; i logg, journal eller referater.

Det fremkommer under intervju at det ikke fast praksis å nedtegne vurderingene som fortas av akuttvakt ved inntak etter kontortid i Birk. Dokumentasjon i Birk starter ved inntakssamtalen/ etter at ungdommen er kommet til tiltaket.

I intervju gir rådgivere uttrykk for at de er usikre på hva som er sentrale faglige vurderinger i en sak, og som dermed skal dokumenteres.

Både rådgivere og ledere oppgir at dokumentasjon er et sårbart område. Avdelingsledere, enhetsleder og avdelingsdirektør opplyser at det nå er fokus på etablering og implementering av felles praksis i inntaksenheten i regionen. Ledelsen informerer om at de ser for seg at dokumentasjon av faglige vurderinger og av barns medvirkning etter hvert vil bli del av dette standardiseringsarbeidet.

Rådgivere oppgir at de ikke har konkret opplæring eller veiledning knyttet til saksbehandling, kartlegging eller dokumentering av barns behov. Det gjennomføres saksdrøfting med leder og kollegaer. Flere inntakskontor gjennomfører ikke prosessveiledning. Det opplyses videre at det er lite kursvirksomhet utenfor egen organisasjon, da det er bestemt sentralt at Handlekraft skal implementeres i hele organisasjonen. Det opplyses at satsningen på utviklingsprogrammet handlekraft, fører til at det blir mindre fokus på andre opplærings- og veiledningsaktiviteter.

Fylkesmannen har gjennomgått 20 akuttsaker. Barnets behov er i varierende grad opplyst i disse. Barnets behov er lite konkretisert utover behovet for et plasseringstilbud. Det er også få spor av at Bufetat har etterspurt ytterligere opplysninger i disse sakene.

Bufetat gjennomfører stikkprøvekontroller av saksbehandlingen i Birk. Det er ikke foretatt stikkprøvekontroll på akuttiltakets egnethet.

Tiltak innen rimelig tid

Bufetat angir nasjonal rutine for håndtering av akutthenvendelser og i disponeringsskriv, s. 16, at de skal ha en responstid på to timer. Dette er konkretisert til at det, innen to timer etter at akutthenvendelse fra barneverntjenestene er mottatt, skal det som regel være gitt tilbud om plass. I intervjuer blir denne selvpålagte tidsfristen betegnet som en «serviceerklæring».

Fylkesmannens saksgjennomgang viste at det i flere av sakene ikke var registrert klokkeslett for når Bufetat hadde mottatt akutthenvendelsen fra barneverntjenesten og når tiltaket ble gitt. Det var dermed ikke mulig å se om Bufetat hadde oppfylt sin serviceerklæring. Det fremgikk likevel av dokumentasjonen, som IK-skjema og vedtak, at barn hadde fått tilbud om plass samme dag som akutthenvendelsen var mottatt.

Under intervju fremkommer det at det er gjort endringer i tidsregistreringen ved innføring av ny sjekklister og at Bufetat nå registrerer tidsbruken i nye saker.

I brukerundersøkelsen med kommunene svarer 65% at det i liten til svært liten grad er vanskelig å komme i gjennom til Bufetats vakttelefon for å etterspørre en akuttplassering. 64 % svarer at de mottok tilbud om plass innen 2 timer etter akutthenvendelsen. Det er registret 55 svar på spørsmålet.

Vurdering av barnas synspunkter

I disponeringsskriv 2017 sier Bufetat at medvirkning skal være en integrert del av Bufetats tjenesteutøvelse og en prosess barn og foreldre skal oppleve gjennom hele forløpet fra henvendelse til utskrivning, jfr. disponeringsskriv s 8. Barnets synspunkt skal dokumenteres i Birk, jfr. disponeringsskriv s 8 og vedlegg til rutine 01, Utfyllende opplysninger om barn og familie.

Ved tilsynets gjennomgang av 20 akuttsaker, er det ikke synliggjort at barnets synspunkter er blitt etterspurt i 16 saker før innflytting i akuttiltak. Det fremkommer under intervjuene at inntak, både i og utenom kontortid, anser avklaringsmøte som hovedarena for synliggjøring av barnets stemme i akuttsituasjonen. Avklaringsmøte blir avholdt etter plassering,

I intervjuene fremkommer det videre at vedtak alltid skal følge med ungdommen ved ankomst til plasseringsstedet eller i løpet av første døgnet.

I 10 av 20 saker er det ikke dokumentert at kontakt med familie nettverk er hensynstatt ved vurderingen/ valg av plasseringssted

Ledere bekrefter at kartlegging og dokumentasjon av barnets synspunkter er et område hvor Bufetat ikke er gode nok, men hvor konkrete tiltak foreløpig ikke er satt i verk. Rådgivere gir uttrykk for at, i de sakene hvor nye rutiner for private kjøp brukes, blir dokumentasjon i større grad sikret.

Det er gjennomført stikkprøvekontroll på akuttveilederen som omhandler perioden etter at barnet er plassert i akuttiltaket. Det er ikke gjennomført stikkprøvekontroll på saksbehandlingen fra akutthenvendelse til akutt tilbud er gitt.

Planlagte hjelpe- og omsorgstiltak i institusjon

Tiltak som er egnet til å ivareta barnets behov

Avdelingsleder har ansvar for kvalitetssikre saksbehandlingen. Dette skjer ved ukentlige møter med rådgiverne hvor prinsipielle saker drøftes. Ved behov blir saker også fortløpende drøftet og avklart. Avdelingsleder er ansvarlig for å kvalitetssikre og godkjenne privat kjøp av plasseringstiltak. Godkjenningen skjer i samråd med enhetsleder for inntak. Flere rådgivere beskriver i intervju at de gjør den konkrete vurderingen av tiltak selv. Avdelingsleder godkjenner tilsagnsbrev.

Bufetat, har rutiner for inntak som ivaretar hvordan henvisning fra kommunen skal behandles i hjelpe- og omsorgssakene. Det foreligger rutiner som beskriver hvilken dokumentasjon som kan anses som viktig for å finne egnet tiltak for barnet, jfr. vedlegg til rutine 01: Utfyllende opplysninger om barn og familie. Det foreligger også prosedyrer på hvordan dette skal dokumenteres i saksbehandlingssystemet BIRK, jfr. rutine 02 Søkeprosessen og vedlegg til rutine 01, Utfyllende opplysninger om barn og familie.

Rutinene beskriver også at rådgiverne skal foreta vurderinger av informasjonen og vurdere om tiltak er til barnets beste, jfr. rutine 02 Søkeprosessen.

Rådgivere og ledere opplyser om at det er utarbeidet nye rutiner som i større grad skal sikre at barnets behov blir belyst i prosessen med å finne egnede tiltak. Bufetat startet en prosess med implementering av disse rutinene i mars 2017. Rutinene er tenkt bruk i saker hvor det er aktuelt med private plasseringer og var kun delvis implementert i organisasjonen på tilsynstidspunktet.

Det fremgår av intervjuene at det er et høyt fokus på å få frem informasjon om barnets behov i søknadsprosessen, men rådgivere gir uttrykk for usikkerhet knyttet til hva som skal anses som vesentlige opplysninger i en sak og herigjennom hva som skal dokumenteres.

Rådgivere oppgir at de ikke har konkret opplæring knyttet til saksbehandling, kartlegging eller dokumentering av barns behov. Det gjennomføres saksdrøfting med leder og kollegaer.

Saksgjennomgang viser at barnets behov i varierende grad er beskrevet/dokumentert. I vedlegg til rutine 01: Utfyllende opplysninger om barn og familie er det et eget punkt for barnets selvrappotering/ barnets medvirkning. Av intervju fremgår det at det er ulik praksis blant inntaksrådgiverne både når det gjelder hva som skal dokumenteres og hvor det skal dokumenteres. Dette gjelder både hvilke opplysninger som skal foreligge i en sak og hvor opplysningene skal nedtegnes; i logg, journal eller referater.

I intervju opplyses det at barnets behov sett i forhold til valg av egnet tiltak skal, som et minimum, synliggjøres i tilsagnsbrevet.

Bufetat har ikke gjennomført stikkprøvekontroll for å se om barnets beste er dokumentert i sakene. Ledelsen informerer om at de ser for seg at dokumentasjon av faglige vurderinger og av barns medvirkning etter hvert vil bli del av standardiseringsarbeidet inntaksenheten.

I brukerundersøkelse med kommunene (2016/ 2017), oppgir kommunene at de i 71% av sakene er enig i Bufetats begrunnelse for valg av tiltak og at de anser tiltak for å være i tråd med sine ønsker i 73 % av sakene. Det er registrert 51 besvarelser på spørsmålene.

Tiltak innen rimelig tid

Det fremkommer i intervjuer, og ved konkret forespørsel fra tilsynet, at Bufetat ikke har statistikk over gjennomsnittlig saksbehandlingstid på hjelpe- og omsorgssaker. Det blir, i intervju med rådgivere og ledere, opplyst om at det ikke foreligger et system for oppfølging av tidsbruk fra ledelsen. Tilsynet blir informert om at slike opplysninger kun ville være tilgjengelig ved gjennomgang av de enkelte saker. Det er eksempelvis ikke angitt dato på alle journalnotater i sakene.

Flere sier i intervjuene at saker blir prioritert utfra barnets behov og ikke utfra sakstype eller sakshjemmel. Det nevnes ulike faktorer som kan vektlegges i vurderingen. Imidlertid

fremkommer det at det ikke finnes et klart prioriteringssystem for å avgjøre hvilke saker som haster og at det ikke er en ensartet tilnærming til vurderingen av hastegrad i sakene.

I kommuneundersøkelsen fra 2016/ 2017 oppgir 55% av kommunene at de finner Bufetats tidsbruk hensiktsmessig/ nødvendig i hjelpe- og omsorgssakene. Det er registret 51 besvarelser på spørsmålet.

Vurdering av barnas synspunkter

Bufetat har gitt føringer for brukermedvirkning gjennom saksbehandlingsrutiner og internkontroll jfr. instruks for styring og kontroll. Det er, utover dette, ikke gitt felles opplæring i hvordan rådgivere skal ivareta barnets rett til medvirkning.

Det fremgår av rutiner at inntaksrådgivere skal sørge for at barnets synspunkter er innhentet og vurdert i saken. Det fremgår av intervjuene at det er uklart for rådgiverne hvor langt Bufetats ansvar for å innhente barnets mening strekker seg. Flere påpeker at det er vanskelig å vurdere barnets beste uten å selv å snakke med barnet. Andre gir uttrykk for at det er barnverntjenestens ansvar å sørge for at barnets mening blir innhentet.

Barns medvirkning er beskrevet i rutineene til inntak. I intervju med lederne fremgår det at det er kjent i organisasjonen at det mangler dokumentasjon på dette området. Det har i 2017 vært fokus på bedre etterlevelse av rutineene hvor det blant annet har blitt tematisert på ledermøter i regionen og samlinger internt i inntak.

Saksgjennomgang viser stor variasjon av hva som er dokumentert av barnets synspunkter. I saker hvor det ikke er spor av at barnets synspunkter har blitt innhentet, går det heller ikke frem at Bufetat har forsøkt å innhente ytterligere opplysninger.

Saksgjennomgangen viser at saker hvor barnet hadde vært akutt plassert før hjelpe- og omsorgsplassering, er noe bedre opplyst enn andre saker. I disse sakene er det ofte referater fra samarbeidsmøter i akutttiltaket og barnet har derigjennom deltatt mer i egen sak. Observasjonen blir bekreftet av rådgiverne i intervjuene.

Planlagte tiltak i institusjon for barn som har vist alvorlige atferdsvansker

Nasjonalt inntaksteam (NIT) er etablert som en støttefunksjon til de regionale inntaksenhetene for å behandle søknader om planlagte tiltak for barn som har vist alvorlige atferdsproblemer. NIT er organisatorisk plassert i Bufetat region Midt.

NIT sin oppgave er todelt, de skal definere målgruppetilhørighet og innstille på valg av plasseringssted. NIT sin innstilling går til den regionen som har beslutningsmyndighet i den aktuelle saken.

Det er ikke lagt opp til at regionene skal foreta noen selvstendig overprøving eller kvalitetssikring av innstillingen fra NIT. I dette tilsynet er det derfor foretatt en egen gjennomgang av NITs arbeid. Vi viser til denne rapporten som følger vedlagt.

Ved tilsyn i region Sør, fremkommer det at det er tett kontakt mellom inntaksrådgivere i regionen og rådgivere i NIT under kartleggingsprosessen. Rådgiverne i regionen oppfatter samarbeidet med NIT til å fungere godt. Dialogen i prosessen med kartlegging og tiltaksvalg, fører til at inntak og NIT har en enighet knyttet til hvilke tiltak som tilbys ungdommene. Det har dermed ikke kommet dithen at inntak har vært direkte uenig med NITs tiltaksvalg.

Under intervjuene blir det pekt på to bekymringer. NIT sin målgruppevurdering/ scoring vanskeliggjør å fange opp ungdommens individuelle behov. Videre påpekes det at overføring av oppgaver fra inntak til NIT har ført til at inntak sin kunnskap om atferdsinstitusjonene har blitt gradvis svekket. Muligheten til å foreta reelle drøftinger knyttet til valg av ulike plasseringssted, blir dermed også svekket etter hvert som tiden går og rådgivernes kunnskap om tiltakene blir mindre differensiert.

4 Vurdering av faktagrunnlaget opp mot aktuelt lovgrunnlag

I dette kapittelet vurderer vi fakta i kapittel 3 opp mot lovbestemmelsene i kapittel 2.

Tiltak i akuttsituasjoner

Bufetats beredskap overfor kommunene

Bufetat skal oppfylle bistandsplikten på forsvarlig måte, barnevernloven § 2-3 andre ledd, jfr. § 1-4. Formålet med bistandsplikten er å sikre at det til enhver tid finnes et tilgjengelig og egnet tiltak når barn må flytte utenfor hjemmet.

Bufetat har fokus på internkontroll i akuttsaker. Som en del av sin styring, har de foretatt risikovurderinger av sykefravær, dimensjonering av akuttiltak og forsvarlige tiltak ved kjøp av private tjenester.

Fylkesmannen har funnet at Bufetat har ansatte på jobb til enhver tid som ivaretar akuttberedskapen.

Akuttberedskapen, både i og utenfor kontortid, er i stor grad spesialisert slik at det er faste ansatte som har ansvar for akutt henvendelsene. En fordel med slik spesialisering er at en fast gruppe gis mulighet til å opparbeide seg høy kompetanse for akuttinntak. Dette kan igjen sikre kvalitativt gode og ensartede inntaksprosesser.

Akuttberedskapen i Bufetat er, i og utenom kontortid, organisert i hver sin «linje» og under 3 ulike direktør. Det foreligger ikke egne rutiner for samhandling mellom akuttvakter i og utenfor kontortid. Eksempelvis er det ikke rutiner for felles opplæring og dialog knyttet til vurderinger mellom akuttberedskap i og utenfor kontortid.

Fylkesmannen vurderer at det er en sårbarhet i systemet når det er lite samhandling mellom akuttberedskapen i og utenfor kontortid. Lite samhandling øker risikoen for å få en uensartet praksis. Imidlertid har vi ikke avdekket at dette har medført at barn ikke har mottatt forsvarlige tiltak innen rimelig tid.

Det fremkommer av Bufetats brukerundersøkelse at 67% av kommunene i stor grad/ svært stor grad er tilfreds med valg av akuttiltak. Det er registrert 55 besvarelser på dette spørsmålet. Svarene er gitt i enkeltsaker og ikke samlet for den enkelte kommune. Årsakene til manglede tilfredshet er begrunnet i avstand til hjemsted og ikke å ha mottatt riktige tiltak. Det er registrert 4 besvarelser på dette punktet. Tilsynet vurderer dermed at det er vanskelig å vurdere hvor representativ undersøkelsen er.

Fylkesmannen finner at Bufetat oppfylder kravet til å ha rutiner for håndtering av akutthenvendelser og å ha ansatte på jobb til enhver tid som ivaretar akuttberedskapen. Det fremkommer også at organisasjonen jobber aktivt med forståelsen av bistandsplikten og at det

er en enhetlig oppfattelse av bistandspliktens innhold i akuttsaker. Fylkesmannen finner at Bufetats beredskap overfor kommunene er i henhold til lovens krav.

Tiltak som er egnet til å ivareta barnets behov

For å finne egnet tiltak må Bufetat ha kunnskap både om barnets behov og situasjon, og om aktuelle tiltak. Deretter må det gjøres en konkret vurdering av hvorfor *dette* tiltaket er til *dette* barnets beste. Fordeler og ulemper ved valg av tiltak må avveies. Det skal legges avgjørende vekt på å finne tiltak som er til beste for barnet, jfr. barnevernloven § 4-1.

Bufetat gir uttrykk for at det er et komplisert dimensjoneringsspørsmål når det gjelder antall beredskapshjem som Bufetat skal ha. Det er en utfordring at det i perioder er mangel på tilgjengelige beredskapshjem i regionen. Bufetat har foretatt risikovurderinger knyttet til dette og de har iverksatt risikoreducerende tiltak.

På tross av Bufetats risikoreducerende tiltak, skjer det at de må kjøpe beredskapshjemtiltak fra private leverandører. Bufetat selv, ved rådgivere og ledere, problematiserer dette og gir uttrykk for at det er vanskelig å kvalitetssikre disse tiltakene.

Fylkesmannen har forståelse for at dimensjoneringsspørsmål, hvor en skal veie ressursutnyttelse mot å ha nok tilgjengelige tiltak, er vanskelige. Det er imidlertid av viktighet at der hvor det må kjøpes tiltak fra private leverandører opprettes et system som sørger for at disse tiltakene blir kvalitetssikret i tråd med de risikovurderingene som er foretatt.

Bufetat anser bistandsplikten som oppfylt i de tilfeller hvor barneverntjenesten tilbys institusjonsplassering, hvor Bufetat har vurdert tiltaket som forsvarlig, istedenfor beredskapshjem og hvor barneverntjenesten mottar tilbudet. Dette gjøres uavhengig av om barnverntjenesten tar imot tilbudet fordi de opplever at dette er et riktig tilbud til barnet eller om de tar imot tilbudet i mangel av andre tilbud. Etter Fylkesmannens vurdering utgjør denne praksisen en risiko for at barnet ikke får egnet tiltak, parallelt med at det skjer en underrapportering av brudd på bistandsplikten. Et moment som kan støtte opp under dette er at 19 saker er rapportert som mulige brudd på bistandsplikten fra rådgivere, men hvor kun 1 sak er rapportert videre til regionledelsen som brudd på plikten. Praksisen kan også resultere i at Bufetat og kommunen vil ha ulike oppfatninger av antall saker hvor bistandsplikten er brutt.

Bufetats ansvar for å vurdere om tiltak er til barnets beste, er lite sporbart i saksmappene. Dette gjør det vanskelig å vurdere barnets behov opp mot riktig tiltak. Den manglende beskrivelsen av barnets behov gjør det vanskelig for tilsynet å vurdere om barn har mottatt egnet tiltak. Etter vår vurdering vil det, på samme måte, være vanskelig for Bufetat å sikre at barnet har mottatt et egent tiltak når disse opplysningene mangler.

Faglige vurderinger i enkeltsaker med tanke på matching av tiltak til det enkelte barn, mangler i stor grad. Av de 20 gjennomgåtte sakene, manglet flere av tilsagnsbrevene vurderinger knyttet til tiltakets egnethet for barnet.

Fylkesmannen finner at det ikke er enhetlig oppfattelse av hva som skal innhentes/ kartlegges og dokumenteres. Det fremkommer ulike oppfatninger om hvor opplysninger om barnets behov skal nedtegnes. Fylkesmannen vurderer at det risiko for at informasjon om barnets behov forsvinner eller ikke kommer godt nok frem når det ikke er klart hvor de skal nedtegnes.

Videre finner Fylkesmannen at det ikke gis konkret opplæring i saksbehandling til rådgivere utover fadderordning som nyansatt. Det foreligger ingen opplæringsplan knyttet til barnets behov-vurderinger. Fylkesmannen stiller spørsmål ved om usikkerhet som rådgivere beskriver knyttet til faglige vurderinger og dokumentasjon, kunne vært forebygget ved tydeligere opplæring og oppfølging.

Barnets synspunkter og meninger skal, som ett av flere moment, være med i vurderingene for å avgjøre om tiltak er egnet. Saksgjennomgangen viser at Bufetat ikke har sørget for at barnets synspunkt er etterspurt før barnet er plassert i 15 av 20 akuttsaker. Tilsynet finner få spor av hvordan barnets synspunkter er vurdert og vektlagt i forbindelse med valg av tiltak. Se for øvrig nedenfor under punkt vurdering av barns synspunkter.

Oppsummert viser Fylkesmannens gjennomgang at Bufetat har mangler i sin tildelingsprosess i akuttsakene. Som vist til er dette i hovedsak knyttet til mangler i dokumentasjon og barns medvirkning før akutt plassering. Imidlertid vurderer vi at de påpekte forholdene ikke er av en slik karakter at de representerer et brudd på barnevernlovens bestemmelser på området.

Tiltak innen rimelig tid

For å oppfylle forsvarlighetskravet, jfr barnevernloven §1-4, må Bufetats tidsbruk fra henvisning til tiltak tilbys, være rimelig sett i forhold til sakens alvorlighetsgrad/ hastepreg. For at Bufetat skal kunne vurdere om responstiden er forsvarlig, må tidsbruken i sakene registreres.

I risikovurderinger og gjennom intervjuene går det frem at regionen har et stort fokus på akuttveileder og dens gjennomføring i akutt tiltakene. Fylkesmannen fant ikke, i veiledere eller intervjuene, et tilsvarende fokus på prosessene i tidsperioden fra henvisning fra kommunen frem til tildeling av akutt tiltak.

Det var ikke mulig for Fylkesmannen å se om Bufetat hadde gjennomført egen «serviceerklæring» om at tilbud om plass skal være gitt innen to timer. Saksgjennomgangen viste at dato og klokkeslett ikke gjennomgående var registrert.

I brukerundersøkelsen svarer 64% at de mottok tilbud om plass innen 2 timer etter akutthenvendelsen. Brukerundersøkelsen er besvart i 55 saker. Da svarene er gitt i enkeltsaker og ikke samlet for den enkelte kommune, finner tilsynet det vanskelig å vurdere hvor representativ undersøkelsen er.

Det fremgikk imidlertid av dokumentasjonen, som IK-skjema og vedtak, at barn hadde fått tilbud om plass samme dag som akutthenvisningen var mottatt.

Fylkesmannen har ikke avdekket at Bufetat bryter forsvarlighetskravet når det gjelder kriteriet om at tiltak skal tilbys innen rimelig tid i akuttsaker.

Vurdering av barnas synspunkter

Ifølge barnevernloven § 6-3 første ledd skal et barn som er fylt 7 år, og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, informeres og gis anledning til å uttale seg før det tas avgjørelse i sak som berører ham eller henne. Barnets mening skal tillegges vekt i samsvar med barnets alder og modenhet. Det følger av bestemmelsen at barn skal gis anledning til å uttale seg på alle stadier av en barnevernsak og før beslutninger som vedrører barn blir fattet. Kravet gjelder også for akuttsaker.

Det er barneverntjenestens ansvar å sørge for at barnets mening innhentes. Imidlertid påligger det Bufetat et selvstendig ansvar for å etterspørre om barnets mening er innhentet og hva barnets mening er.

Fylkesmannen fant at rådgivere har lav bevissthet rundt kravet til at barn også har en rett til å høres før plassering i akuttsituasjoner, dette ble antatt ivaretatt av barnverntjenesten. Dette er også synlig i saksgjennomgangen. Ved Fylkesmannen gjennomgang av 20 akuttsaker, er det ikke synliggjort at barnets synspunkter er blitt etterspurt i 16 av 20 saker før innflytting i akuttiltak. Det er heller ikke gitt begrunnelser for hvorfor barnet ikke er hørt.

Bufetat skal vurdere om tiltak er egnet utfra barnets behov. Barnets mening er et element i denne vurderingen. På grunn av hastepreget i akuttsaker, reduseres kravet til grundigheten i vurderingene av barnets synspunkter. Imidlertid skal barn også høres i denne delen av saken.

Det fremkommer under intervjuene at inntak, både i og utenom kontortid, anser avklaringsmøtet som hovedarena for synliggjøring av barnets stemme i akuttsituasjonen. Barnets stemme blir således synliggjort etter at barnet har mottatt/ flyttet til tiltaket.

Bufetat skal vurdere om tiltaket som tilbys i det enkelte tilfellet, er tilpasset og faglig forsvarlig ut fra det konkrete barnets beste. Barnets egne synspunkter er et viktig element i denne vurderingen. Bufetat må derfor vise hvordan barnets synspunkter er vurdert og vektlagt i vurderingene av hvilket tiltak som velges.

Etter tilsynets vurdering må Bufetats praksis endres slik at det i større grad tilrettelegges for at barn høres i alle deler av saksbehandlingen, også knyttet til akutt plasseringen.

Planlagte hjelpe- og omsorgstiltak i institusjon

Tiltak som er egnet til å ivareta barnets behov

For å finne egnet tiltak må Bufetat ha kunnskap både om barnets behov og situasjon, og om aktuelle tiltak. Deretter må det gjøres en konkret vurdering av hvorfor *dette* tiltaket er til *dette* barnets beste. Fordeler og ulemper ved valg av tiltak må avveies. Det skal legges avgjørende vekt på å finne tiltak som er til beste for barnet, jfr. barnevernloven § 4-1.

Bufetat har rutiner som skal sikre at barnets behov blir kartlagt. I følge rutineene skal kartleggingen danne grunnlaget for vurderingen av egnede tiltak for barnet. Fylkesmannen vurderer at rutinebeskrivelsen oppfylder lovens krav.

Fylkesmannen har avdekket at rutineene i liten grad blir fulgt. Det er få spor av dokumentasjon av barnets behov i sakene som er gjennomgått. Manglende dokumentasjon gjelder beskrivelser av barnets situasjon og fungering, Bufetats vurderinger av barnets behov og barnets behov vurdert mot egnet tiltak. Fylkesmannen vurderer at manglende dokumentasjon gjør det vanskelig å følge prosessen fra søknad er mottatt til tiltak er gitt. Det er ikke tydelig hvilke opplysninger og barnevernfaglige vurderinger som ligger til grunn for Bufetats beslutning om hvilket tiltak som skal tilbys.

Det var ikke en enhetlig oppfattelse av hva som skal innhentes/ kartlegges og dokumenteres. Imidlertid blir det sagt at det, som et minimum, skal foreligge henvisning og vedtak fra kommunen og tilsagnsbrev fra Bufetat i alle saker. Bufetats vurdering av barnets behov skal, dersom den ikke fremkommer flere steder, som minimum fremkomme i tilsagnsbrevet.

Flere av sakene fremstår som ikke tilstrekkelig opplyst, uten at det går frem at Bufetat har innhentet ytterlige opplysninger. Det er barneverntjenestens ansvar å opplyse saken, men i de tilfeller hvor dokumentasjonen er mangelfull, har Bufetat et selvstendig ansvar for å opplyse saken.

Det foreligger tilsagn om plassering i institusjon i alle saker. Imidlertid er det i varierende grad mulig å se hvordan Bufetat har vurdert barnets behov opp imot den konkrete institusjonens egnethet. Etter vår vurdering vil det være vanskelig for Bufetat å sikre at barnet har mottatt et egnet tiltak når disse opplysningene mangler. At vurderinger skriftlig gjøres er av stor betydning. De vurderinger Bufetat gjør i denne fasen vil ikke bare danne grunnlag for det tiltak som velges her, men kan også være av avgjørende betydning for eventuelle fremtidige tiltak.

Det fremkommer ulike oppfatninger om hvor opplysninger om barnets behov skal nedtegnes. Fylkesmannen vurderer at det er risiko for at informasjon om barnets behov forsvinner eller ikke kommer godt nok frem når det ikke er klart hvor de skal nedtegnes.

Mangelfull dokumentasjon av barnets behov, og mangelfull dokumentasjon av faglige vurderinger som skal ligge til grunn for valg av tiltak, kan føre til at Bufetat ikke gir forsvarlig bistand. I ytterste konsekvens kan dette føre til at barn ikke får den hjelp og det omsorgstilbud de er i behov av, noe som igjen kan føre til utilsiktede flyttinger.

Det fremkommer av Bufetats brukerundersøkelse at 73% av kommunene i stor grad rapporter tilfredshet med valg av tiltak. Det er registrert 51 besvarelser på dette spørsmålet. Svarene er gitt i enkeltsaker og ikke samlet for den enkelte kommune. Etter vår vurdering er det vanskelig å vurdere hvor representativ undersøkelsen er.

Bufetat opplyser at alle saker som involverer kjøp av private tiltak, skal drøftes med avdelingsleder. I tillegg blir prinsipielle saker drøftet. Det er ikke et system for å avgjøre hvilke saker som skal regnes som prinsipielle. Det er ikke definert andre sakstyper som skal drøftes. Det er opp til den enkelte rådgiver å påse at saker drøftes. Det foreligger således ikke en praksis hvor alle saker drøftes systematisk. Fylkesmannen finner at det er risiko for at definisjonen rundt hvilke saker som drøftes blir tilfeldig og opp til den enkeltes vurdering.

Vi finner at det ikke gis konkret opplæring i saksbehandling til rådgivere utover fadderordning som nyansatt. Det foreligger ingen opplæringsplan knyttet til barnets beste vurderinger. Fylkesmannen stiller spørsmål ved om usikkerhet som rådgivere beskriver knyttet til faglige vurderinger og dokumentasjon, kunne vært forebygget ved tydeligere opplæring og oppfølging.

Det er kjent i organisasjonen at dokumentasjon knyttet til barnets behov ikke er tilstrekkelig nedtegnet. Kunnskapen om manglende dokumentasjon, er ikke fulgt opp med korrigerende tiltak.

Saksgjennomgang og intervjuer viser at Bufetats internkontroll i praksis ikke fungerer godt nok. Det er vesentlige mangler, som manglende dokumentasjon av barnets behov og vurderinger av barnets behov, i sakene. Bufetat viser ikke hvordan de har kommet frem til at det konkrete tiltaket som er valgt for barnet, er til *dette* barnets beste. Valg av tiltak fremstår som tilfeldig når vurderinger av det enkelte barns behov ikke fremkommer. Fylkesmannen anser det som en risiko for at barnet ikke får et egnet tiltak når vurderingene ikke fremkommer.

Tiltak innen rimelig tid

For at tidsbruken i Bufetats saksbehandling skal være forsvarlig, må det være barnets behov for hjelp og alvorligheten i barnets situasjon som avgjør når tiltak tilbys og er tilgjengelig for

barnet, jfr barnevernloven § 4-1. For at Bufetat skal kunne vurdere om responstiden er forsvarlig, må tidsbruken i sakene registreres og brukes i forbedringsarbeidet.

Bufetat har ikke et system for registrering av saksbehandlingstid i hjelpe- og omsorgssaker. Ved forespørsel blir Fylkesmannen informert om at for å finne tidsbruk i saker, må hver enkelt sak gjennomgås. Ved gjennomgang av enkeltsaker, fant vi at dato ikke fremgikk av journalnotater. Manglende registrering av tidsbruk fører til at det er umulig å se hva som er gjennomsnittlig saksbehandlingstid. Det var følgelig heller ikke mulig å registrere saksbehandlingstid i saker definert som hastesaker. Fylkesmannen finner at manglende registrering og oppfølging av tidsbruk vanskeliggjør at avdelingsleder på en planmessig måte kan kontrollere og eventuelle korrigere tidsbruk både i enkeltsaker og antall saker sett samlet. Følgelig vil det for øvrig ledelse bli vanskelig å få kunnskap om tidsbruk i hjelpe- og omsorgssakene.

I intervjuer problematiseres det å registrere saksbehandlingstid. Rådgivere og ledere fremholder at saker starter ulikt, har ulikt forløp og er svært ulike av karakter. Rådgivere og ledere gir uttrykk for at registrering av saksbehandlingstid ikke vil ivareta individuelle ulikhetene og dermed ikke gi et riktig bilde av situasjonen. Fylkesmannen er enig i at registrering av saksbehandlingstid ikke vil gi et helhetlig bilde av situasjonen. Likevel vil en manglende registrering ikke være i tråd med krav om at Bufetat skal registrere tidsbruken for å vurdere om responstiden er forsvarlig og krav til å bruke informasjonen for forbedring av tjenestene.

Det fremkommer i brukerundersøkelsen at kommunene har svart at tidsbruken er hensiktsmessig i 55% av sakene. Det er avgitt svar i 51 saker. Tilsynet finner at dette er for få svar å bygge konklusjoner på.

Fylkesmannen finner det vanskelig å vurdere om saksbehandlingstiden er forsvarlig. Dette fordi tidsbruken vanskelig kan leses ut av enkeltsakene og det heller ikke er registret gjennomsnittlig saksbehandlingstid. Det at Bufetat ikke har oversikt over responstiden, må anses som en svakhet i systemet.

Vurdering av barnas synspunkter

Et barn som er fylt 7 år, og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal informeres og gis anledning til å uttale seg før det tas avgjørelse i sak som berører ham eller henne. Barnets mening skal tillegges vekt i samsvar med barnets alder og modenhet, jfr. barnevernloven §6-3, 1 ledd. Kravet til at barnet skal høres før det tas avgjørelser, gjelder på et hvert stadium i en barnevernsak.

Bufetat har rutiner som skal sikre at barnets synspunkt fremkommer. Fylkesmannen vurderer at rutinebeskrivelsen oppfyller lovens krav.

Tilsynet avdekker at det er uklart for rådgivere hva som er Bufetats ansvar knyttet til innhenting av barnets synspunkt. Det er også ulik praksis for innhenting av informasjonen. Når det er ulik oppfattelse av kravet og ulik praksis for gjennomføring, er det ikke en enhetlig oppfattelse av terskelen for når en sak er godt nok opplyst.

Det er kjent i organisasjonen at dokumentasjon var et område med mangler. Det er utarbeidet nye rutiner som delvis skal kompensere for manglene. Tilsynet har avdekket at rutinene ikke er tilstrekkelig implementert og dermed ikke har virket i tilstrekkelig grad på tidspunktet for gjennomføring av tilsynet.

Saksgjennomgang og intervjuer viser at Bufetats internkontroll ikke fungerer godt nok i praksis til å fange opp mangler i barnets rett til medvirkning. Eksempelvis er det ikke meldt avvik dersom barnets medvirkning ikke er sikret i en sak. Det foreligger heller ikke avviksmeldinger knyttet til manglede dokumentasjon av barnets medvirkning.

Bufetat skal påse at tiltaket som tilbys i det, er tilpasset og faglig forsvarlig ut fra det konkrete barnets beste. Barnets egne synspunkter er et viktig element i denne vurderingen. Bufetat må derfor vise hvordan barnets synspunkter er vurdert og vektlagt i vurderingene av hvilket tiltak som velges. Fylkesmannen vil påpeke at dersom tiltak iverksettes uten at barnet er hørt, kan dette medføre at det ikke er tilstrekkelig grunnlag for å vurdere hvilket tiltak som er best egnet for *dette* barnet.

Fylkesmannen vurderer at Bufetat ikke sikrer at barns medvirkning blir tilstrekkelig ivaretatt i saksbehandlingen i hjelp -og omsorgssaker. Dette er et brudd på barnevernloven § 6-3.

Planlagte tiltak i institusjon for barn som har vist alvorlige atferdsvansker

Innenfor rammene av barnevernloven §§ 2-2 og 2-3 står Bufetat fritt til å bestemme hvordan de vil organisere sine oppgaver etter barnevernloven. Når kommunen anmoder om tiltak for barn som har vist alvorlige atferdsvansker, har etaten lagt oppgaven med å kartlegge barnet og finne egnet institusjon til NIT. Ifølge Bufdirs brev av 26. september 2016 har imidlertid ikke NIT myndighet til å beslutte hvilket tiltak som skal tilbys kommunen. Det er den regionen i Bufetat som har bistandsplikten som er ansvarlig for plasseringen i den enkelte sak.

Når etaten har organisert arbeidet slik at de har lagt en oppgave til en enhet med spesialkompetanse, må regionene uten videre kunne legge til grunn den innstillingen de får fra NIT. Det kan ikke forventes at de overprøver eller kvalitetssikrer NITs innstilling. Tilsynsmyndigheten finner ikke grunnlag for å kritisere måten arbeidet er organisert på.

Det er regiondirektør for Bufetat region midt som har det faglige ansvaret for arbeidet NIT utfører, mens det er den aktuelle region i Bufetat som er rettslig ansvarlig for at det tiltaket som tilbys kommunen er egnet til å ivareta barnets behov for omsorg og behandling. Dette innebærer at feil og lovbrudd som er gjort i arbeidet hos NIT får som konsekvens at regionen

ikke oppfyller bistandsplikten sin når det gjelder tiltak til barn som har vist alvorlige atferdsvansker.

5 Tilsynsmyndighetens konklusjon

Her presenterer vi konklusjonen av vår undersøkelse, basert på vurderingene i kapittel 4.

Fylkesmannen påpeker følgende forhold i **Region Sør**:

- 1. Bufetat har mangler i sin tildelingsprosess, i hjelpe- og omsorgssaker, som fører til stor risiko for at det ikke blir valgt forsvarlig tiltak for det enkelte barn. Barnets behov blir ikke tilstrekkelig kartlagt, vurdert og dokumentert. Bufetat sikrer ikke at barns synspunkter på egen situasjon og behov, fremkommer.**

Dette er brudd på barnevernloven § 4-1, jfr. § 1-4, § 2-3 andre ledd bokstav a og § 2-3 tredje ledd. Det er også brudd på barns rett til å medvirke jfr. barnevernloven § 6-3.

Følgende forhold ble påpekt i **Nasjonalt inntaksteam**:

- 1. NIT sikrer ikke et tilstrekkelig informasjonsgrunnlag for sine avgjørelser, og heller ikke at det blir gjort forsvarlige vurderinger av om tiltak er egnet for å ivareta barnets behov i sitt arbeid med å innstille på tiltak for barn med alvorlige atferdsvansker.**

Dette er brudd på barnevernloven § 2-3 andre ledd bokstav a, jf. § 1-4 og § 2-3 tredje ledd.

- 2. NIT sikrer ikke barns rett til medvirkning i i sitt arbeid med å innstille på tiltak for barn med alvorlige atferdsvansker.**

Dette er brudd på barnevernloven § 4-1, jf. § 2-3 andre ledd bokstav a og § 2-3 tredje ledd.

Med hilsen

Anita R. F. Fuglesang
Avdelingsdirektør

Elisabeth Volle
Revisjonsleder

Vedlegg:
Gjennomføring av tilsynet
Rapport fra tilsyn med NIT

Vedlegg: Gjennomføring av tilsynet

I vedlegget omtaler vi hvordan tilsynet ble gjennomført, og hvem som deltok.

Varsel om tilsynet ble sendt 10.05.2017.

Forut for tilsynet har tilsynslaget innhentet erfaringer fra unge som er i barneverninstitusjoner, om deres synspunkter og opplevelse av medvirkning i prosessen med å flytte hjemmefra. Dette er gjort i forbindelse med fylkesmannens tilsyn med barneverninstitusjonene første halvår 2017, der fylkesmannen som ledd i tilsynet skal samtale med barna. Forut for tilsynet er det også innhentet erfaringer fra barneverntjenestene om Bufetats respons på anmodninger om institusjonstiltak, etter henvendelser siste seks måneder.

Det er gjennomført besøk i Nasjonalt inntaksteam, for å få kunnskap om dets faglige utredningsarbeid for regionene. Besøket ble gjennomført av et tilsynslag sammensatt av personer fra hvert av tilsynslagene som har gjennomført de regionale tilsynene, supplert med fagrevisor (psykolog). Denne delen av tilsynet ble gjennomført 30.05.2017 til 31.05.2017.

Tilsynet ble gjennomført ved Bufetat region Sør 11.09.2017 til 14.09.2017, og innledet med et kort informasjonsmøte. Oppsummerende møte med gjennomgang av funn ble avholdt 14.09.2017.

En del dokumenter var tilsendt og gjennomgått på forhånd, mens andre dokumenter ble mottatt og gjennomgått i løpet av tilsynsbesøket. Følgende dokumenter ble gjennomgått og vurdert som relevante for tilsynet:

- Oppdatert organisasjonskart for Bufetat
- Oppdatert organisasjonskart Bufetat region Sør
- Navn, funksjon, fagbakgrunn og stilling for ansatte i Bufetat region Sør ved inntak og inntak akutt utenfor kontortid
- Disponeringsbrev 2017 til regionene fra Bufdir
- Disponeringsskriv 2017 for enhetsledere barnevern region Sør
- Antall saker 2016 fordelt mellom fylkene i region Sør
- Rutine for inntak i institusjon – R01 Mottak av henvisning og innhenting av informasjon for vurdering av institusjonsplass
- Vedlegg til R01 – utfyllende opplysninger om barn og familie
- Rutine for inntak i institusjon – R02 Søkeprosessen
- Rutine for inntak i institusjon – Tilbud om valg av institusjonsplass
- NIT Rutine 01 – Skjema for innhenting av informasjon for vurdering av institusjonsplass for ungdom med alvorlige rus- eller atferdsvansker
- NIT Rutine 02 - Innstilling på tiltak
- NIT Rutine 03 – Brudd på behandlingsforløp, nytt tiltak
- NIT Rutine 04 – Skjema for oppdatert informasjon ved endring av institusjonsplassering/ brudd plassering
- NIT sjekklister til Rutine 04

- Rutine for oppfølging av private plasseringer
- Oppsummering av risiko og behov ved flytting til institusjon, statlig familiehjem eller fosterhjem tilknyttet privat institusjon
- Oppstartsplan
- Oppfølgingsplan
- Rutine for håndtering av akutthenvendelser
- Faglig veileder for akuttarbeid i institusjon og beredskapshjem
- Internkontroll bistandsplikt 2016
- Internkontroll bistandsplikt 2017
- Skjema for 14- dagers rapportering F1Inntak
- Regionledelsen risikovurdering av hovedmålene i disponeringsbrev 2017 til regionene
- Regionledelsens risikovurdering av delmål 2.4 i disponeringsbrev 2017: Riktig kvalitet og kapasitet i akuttilbudet
- Enhet for inntak sin risikovurdering av hovedmål 2 i disponeringsskriv
- Sjekkliste – skjema for akutthenvendelser – internkontroll
- Kommunetilfredshetsundersøkelse akutt
- Kommunetilfredshetsundersøkelse fosterhjem og institusjon
- Plan for oppfølging av kommunetilfredshetsundersøkelse
- Årsrapport region Sør 2016
- 1 tertialrapport 2017 region Sør
- 1 tertialrapport 2017 - Rapportering på oppdrag i disponeringsbrev 2017
- Referat fra styringssamtale med enhet for inntak i region Sør mai 2017

Det ble gjort følgende utvalg av saksmapper med tilhørende journalnotater:

1. 20 sist avsluttede akuttsakene.
2. 10 sist avsluttede hjelpetiltakssakene.
3. 10 sist avsluttede omsorgssakene.

Den 16.06.2017 tok Bufetat kontakt med Fylkesmannen i Buskerud da de opplevde at det tok uforholdsmessig lang tid å oversende etterspurte saksmapper. De gav videre uttrykk for at å oversende hele saksmapper ville føre til overskudd av informasjon. Det ble etter dette besluttet i samråd med Bufetat at de skulle oversende all relevant dokumentasjon i mappene knyttet til tilsynets tema.

I tabellen under gir vi en oversikt over hvem som ble intervjuet, og hvem som deltok på oppsummerende møte ved tilsynsbesøket.

Navn	Funksjon/stilling	Intervju	Oppsummerende møte
Bjørn Robert Orten Groven	Enhetsleder for inntak	X	X

Aina Olaussen	Avdelingsleder inntak Buskerud	X	
Christina Ringnes	Avdelingsleder inntak Vestfold	X	
Stein Atle Thoresen	Avdelingsleder inntak Agder	X	
Jonny Johansen	Rådgiver	X	
Hildegunn Skinnes	Seniorrådgiver	X	
Tina Midtskog	Miljøterapeut	X	
Bjørgulf Brevik	Rådgiver	X	
Bjørnar Grav Johansen	Rådgiver	X	
Maria Bergan	Rådgiver	X	
Steinar Larsen	Rådgiver	X	
Cecilie Aanensen Nordal	Rådgiver	X	
Liv Kari Høgmann	Miljøterapeut	X	
Geir Olav Bakken	Avdelingsdirektør/ Fungerende regiondirektør	X	X
Jorunn Mathisen	Seniorrådgiver		X
John E. Mevik	Seniorrådgiver		X
Gaute Ingeson Fossbakk	Seksjonssjef		X
Tone Sterten Heggem	Seniorrådgiver		X

Disse deltok fra tilsynsmyndigheten:

- *Siri Løvbukten, rådgiver, Fylkesmannen i Aust- og Vest Agder, revisor*
- *Merete Haugen, seniorrådgiver, Fylkesmannen i Telemark, revisor*
- *Sissel Tveito, seniorrådgiver, Fylkesmannen i Vestfold, revisor*
- *Elisabeth Volle, seniorrådgiver, Fylkesmannen i Buskerud, revisjonsleder*