

Riksrevisjonens undersøkelse av
Barne-, ungdoms- og
familieetatens bistandsplikt ved
akuttplasseringer i barnevernet

Dokument 3:8 (2017–2018)



Bakgrunn og mål for undersøkelsen.
Funn og anbefalinger.



18 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige institusjoner kan bestille publikasjonen fra
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Telefon: 22 24 20 00
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra
Bestillinger offentlige publikasjoner
Telefon: 55 38 66 00
Telefaks: 55 38 66 01
E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Fagbokforlaget AS
Postboks 6050 Postterminalen
5892 Bergen
www.fagbokforlaget.no/offpub

ISBN 978-82-8229-423-2

Forsideillustrasjon: Flisa Trykkeri AS. Foto: Tine Poppe/Bufdir

Riksrevisjonens undersøkelse av Barne-, ungdoms- og familieetatens bistandsplikt ved akuttplasseringer i barnevernet

BAKGRUNN OG MÅL FOR UNDERSØKELSEN

Barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, skal få nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. Et godt barnevern er viktig, både for enkeltindividet og for samfunnet. Dersom et barn er i en utsatt situasjon og trenger umiddelbar hjelp, har barneverntjenesten rett og plikt til å gripe inn. Ofte skjer dette gjennom midlertidige akuttvedtak om plasseringer utenfor hjemmet, også kalt akuttplasseringer. Det er den kommunale barneverntjenesten som avgjør om et barn skal akuttplasseres. Barne-, ungdoms og familieetaten (Bufetat) har ifølge lov om barneverntjenester (barnevernloven) plikt til å bistå den kommunale barneverntjenesten ved plassering av barn utenfor hjemmet. Bistandsplikten inntreffer når kommunen har forespurt om slik bistand, etter å ha undersøkt muligheter for plassering i barnets slekt eller nettverk. Undersøkelsen omfatter perioden 2014–2017.

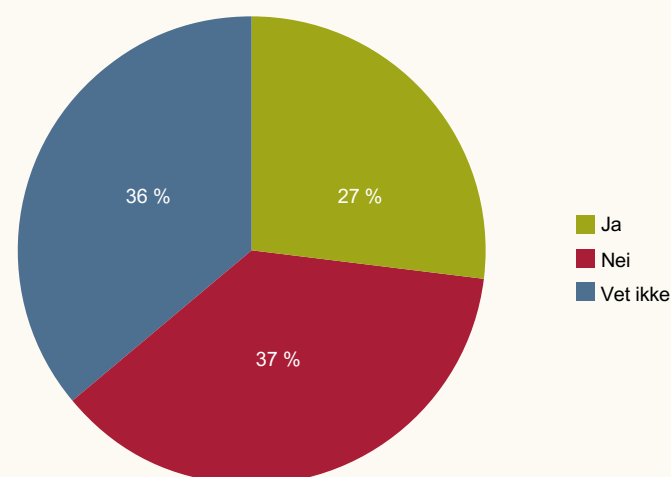
Målet med revisjonen har vært å vurdere i hvilken grad Bufetat overholder bistandsplikten overfor kommunene i akuttsaker i samsvar med barnas beste og Stortingets vedtak og forutsetninger.

Funn og anbefalinger

Det er ulik tolkning av regelverket som omhandler Bufetats bistand til den kommunale barnevern-tjenesten (bistandsplikten)

Gjeldende regelverk for akuttplasseringer tolkes ulikt: Innad i de enkelte regioner i Bufetat, mellom Bufetats regioner og mellom kommunal barneverntjeneste og Bufetat. Dette kan gi forskjellige forventninger hos aktørene til hva bistandsplikten innebærer, og når den er overholdt av Bufetat. Forskjellige tolkninger av regelverket får uheldige konsekvenser for barna som akuttplasseres.

Barnevernlederes opplevelse av om den kommunale barneverntjenesten og Bufetat har en felles forståelse av når bistandsplikten er overholdt



Den kommunale barneverntjenesten får ikke alltid det avgjørende ordet i valg av tiltak til barn som akuttplasseres, slik loven forutsetter

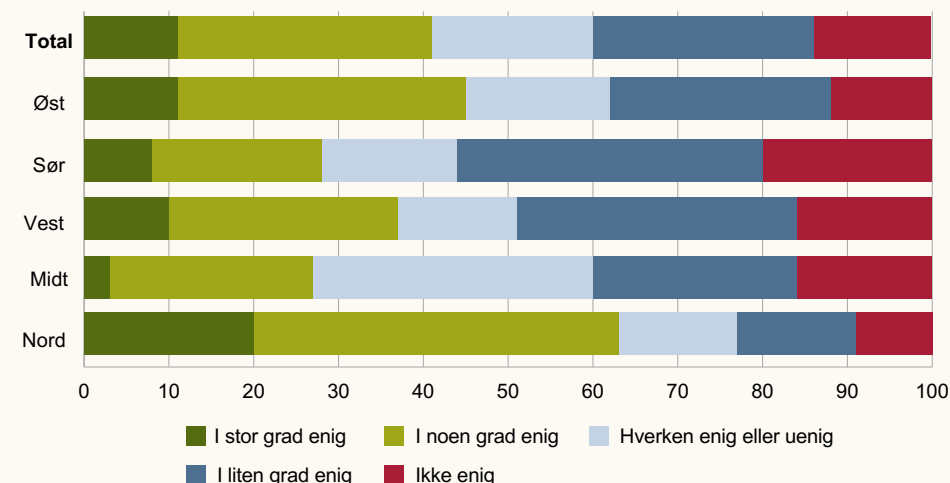
Et godt akutt-tilbud til det enkelte barn forutsetter et godt samarbeid mellom den kommunale barneverntjenesten, som kjenner barnets behov, og Bufetat, som tilbyr tiltakene. Mangel på ledige tiltak hos Bufetat gjør at den kommunale barneverntjenesten ikke alltid får det avgjørende ordet i valg av akutt-tiltak, slik loven forutsetter. I mangel av alternativer godkjenner det kommunale barnevernet tiltak de mener ikke samsvarer med barnets behov.

Akutt-tilbudet varierer etter hvilken region barnet tilhører

Bufetat kan ikke tilby alle barn et tilpasset akutt-tilbud

I noen tilfeller tilbyr Bufetat tiltak som ikke er tilpasset barnets behov: Tiltak som er langt unna barnets hjemsted, og tiltak som ikke er i tråd med den kommunale barneverntjenestens vurderinger av barnets behov. Dette bryter med det overordnede prinsippet i barnevernloven om at det skal legges avgjørende vekt på hva som er barnets beste.

Barnevernlederes svar på påstanden «Bufetat tilbyr akuttplasser som er tilpasset barnas behov», tall i prosent, n = 189



Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Barne- og likestillings-departementet:

- Legger til rette for at alle barn som akuttplasseres får et tilbud av Bufetat i samsvar med lovens overordnede prinsipp om at barnets beste skal tillegges avgjørende vekt.
- Sørger for at barn får et likeverdig akutt-tilbud uavhengig av bosted.
- Klargjør overfor Bufetat hva bistandsplikten i akuttplasseringer innebærer, og når bistandsplikten anses å være overholdt. Departementet må sørge for at direktoratet følger opp dette overfor aktørene i barnevernet.

Riksrevisjonens undersøkelse av
Barne-, ungdoms- og familieetatens
bistandsplikt ved akutt plasseringer i
barnevernet

Dokument 3:8 (2017–2018)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:8 (2017–2018) *Riksrevisjonens undersøkelse av Barne-, ungdoms- og familieetatens bistandsplikt ved akutt plasseringer i barnevernet.*

Riksrevisjonen, 20. mars 2018

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Innhold

1 Hovedfunn	8
2 Riksrevisjonens merknader	8
3 Riksrevisjonens anbefalinger	12
4 Departementets oppfølging	12
5 Riksrevisjonens sluttmerknad	13
Riksrevisjonens brev til statsråden	15
Statsrådets svar	19
Vedlegg 3: Rapport	27
1 Innledning	33
2 Metodisk tilnærming og gjennomføring	36
3 Revisjonskriterier	41
4 Status og utvikling i bruken av akuttplasseringer	45
5 I hvilken grad gir Bufetat et tilfredsstillende akutt-tilbud til kommunene?	50
6 Samarbeid mellom aktørene og aktørenes forståelse av bistandsplikten	72
7 Barne- og likestillingsdepartementets styring på akutfeltet	79
8 Vurderinger	83
9 Referanseliste	88

Utbrett: Undersøkelsens bakgrunn, formål, funn og anbefalinger.

Riksrevisjonens undersøkelse av Barne-, ungdoms- og familieetatens bistandsplikt ved akutt plasseringer i barnevernet

Barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, skal få nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. Et godt barnevern er viktig, både for enkeltindividet og for samfunnet.

Dersom et barn er i en utsatt situasjon og trenger umiddelbar hjelp, har barneverntjenesten rett og plikt til å gripe inn. Ofte skjer dette gjennom midlertidige akuttvedtak om plasseringer utenfor hjemmet, også kalt akuttplasseringer. Tvangsvedtak utgjør hovedtyngden av akuttvedtak og omfatter bestemmelser om at man kan akuttplassere barn dersom de står i fare for å bli vesentlig skadelidende ved å bli værende i hjemmet, enten på grunn av forhold ved foreldrene og hjemmet, eller på grunn av alvorlige atferdsproblemer hos barnet.

Det er den kommunale barneverntjenesten som avgjør om et barn skal akuttplasseres. Barne-, ungdoms og familieetaten (Bufetat) har ifølge *lov om barneverntjenester* (barnevernloven) plikt til å bistå den kommunale barneverntjenesten ved plassering av barn utenfor hjemmet. Bistandsplikten inntreffer når kommunen har forespurt om slik bistand, etter å ha undersøkt muligheter for plassering i barnets slekt eller nettverk.

I 2017 bisto Bufetat kommunal barneverntjeneste med 2098 akutt-tiltak. Valg av tiltak skjer i samarbeid mellom det statlige og kommunale barnevernet, og forutsetter samhandling og faglig dialog. Det er den kommunale barneverntjenesten som vurderer om barnet har behov for plass i en akuttinstitusjon eller i et beredskapshjem, som er et spesialisert fosterhjem.

Å bli fjernet fra foreldrene i en akuttsituasjon vil alltid være en stor belastning for barnet og medfører ikke ubetydelig risiko for stressreaksjoner. Det skal legges avgjørende vekt på å finne tiltak som er til det beste for barnet, herunder å gi barnet stabil og god voksenkontakt og kontinuitet i omsorgen. Akutt-tiltaket barnet flyttes til skal være best mulig tilpasset de behovene barnet har på tidspunktet rett før flytting.¹

Fylkesmannens tilsyn av Bufetat har avdekket tilfeller der den kommunale barneverntjenesten ikke fikk bistand ved anmodning om akutt-tiltak, og tilfeller der tiltaket som ble gitt ikke var tilpasset barnets behov. Ett av tilsynene pekte på at akutt-tilbudet ikke var tilstrekkelig dimensjonert og at Bufetat dermed ikke hadde kapasitet til å akuttplassere barn. Det ble også avdekket at barn ventet for lenge på akutt-tiltak og at barn ble værende for lenge i akutt-tiltakene. Et barnevern som gir tiltak og tjenester av riktig kvalitet til riktig tid er avgjørende for barn i sårbare situasjoner her og nå, samtidig som det er det beste fundamentet for å lykkes i voksenlivet.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere i hvilken grad Bufetat overholder bistandsplikten overfor kommunene i akuttsaker i samsvar med barnas beste og Stortingets vedtak og forutsetninger. Undersøkelsen omfatter perioden 2014–2017.

1) Bufdir (2015) Faglig veileder for akuttarbeidet i institusjoner og beredskapshjem

Undersøkelsen har blant annet tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- Innst. O. nr. 126 (1992-93) jf. Ot.prp. nr. 104 (1992-93) *Lov om barneverntjenester*
- Innst. 395 L (2012–2013) jf. Prop. 106 L (2012–2013) *Endringer i barnevernloven*
- Innst. 318 S (2015–2016) jf. Meld. St. 17 (2015–2016) *Trygghet og omsorg – fosterhjem til barns beste*

Rapporten ble forelagt Barne- og likestillingsdepartementet ved brev 15. desember 2017. Departementet har i brev av 16. januar 2018 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

1 Hovedfunn

- Det er ulik tolkning av regelverket som omhandler Bufetats bistand til den kommunale barneverntjenesten (bistandsplikten).
- Den kommunale barneverntjenesten får ikke alltid det avgjørende ordet i valg av tiltak til barn som akutt plasseres, slik loven forutsetter.
- Bufetat kan ikke tilby alle barn et tilpasset akutt-tilbud.
- Akutt-tilbudet varierer etter hvilken region barnet tilhører.

2 Riksrevisjonens merknader

2.1 Det er ulik tolkning av regelverket som omhandler bistandsplikten

I henhold til *lov om barneverntjenester* (barnevernloven) § 2-3 skal Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) bistå med å plassere barn utenfor hjemmet. Barne- og likestillingsdepartementet skal som ansvarlig departement gi retningslinjer og instruksjoner som er nødvendige for å nå barnevernlovens formål.

Riksrevisjonen har undersøkt hvordan aktørene i barnevernet tolker bistandsplikten, og finner at det er ulike syn på når bistandsplikten er overholdt og hva plikten innebærer. 75 prosent av de kommunale barnevernlederne mener at Bufetat og den kommunale barneverntjenesten ikke har en felles forståelse av om bistandsplikten er overholdt. Intervjuer med Bufetat viser også at det er ulike syn på dette, både innad i regionene og mellom regionene. Det er forskjellige oppfatninger av om bistandsplikten overholdes når Bufetat gir den kommunale barneverntjenesten et akutt-tilbud, eller om den overholdes først når den kommunale barneverntjenesten godkjenner Bufetats akutt-tilbud. For Bufetat er det heller ikke klart om bistandsplikten overholdes når den kommunale barneverntjenesten ikke godkjenner tilbud etaten kommer med, men finner et tilbud selv.

Situasjonen for barn med frivillige hjelpetiltak kan endre seg, slik at det haster for barnet å få et nytt sted å bo. I slike tilfeller ber den kommunale barneverntjenesten Bufetat om å bistå med et akutt-tiltak, selv om det ikke er gjort et vedtak etter barnevernlovens akuttbestemmelser. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets (Bufdir) har gitt en tolkningsuttalelse der det står at slike vedtak ikke automatisk medfører umiddelbar plikt til å skaffe tiltak. Hvor raskt Bufetat plikter å tilby barneverntjenesten et forsvarlig tiltak, må da vurderes konkret ut fra barnets situasjon. Tolkingsuttalelsen er tolket forskjellig i Bufetats regioner. I noen regioner ber Bufetat den kommunale barneverntjenesten om å endre lovhjemmel før barnet får et tiltak, mens andre bistår uten at det fattes vedtak etter barnevernlovens akuttbestemmelser.

Det er iverksatt tiltak for å etablere en mer enhetlig tolkning av regelverket. Bufdirs faglige veileder fra 2015 om akuttarbeid i institusjoner og beredskapshjem og etableringen av et spisskompetansemiljø på akutfeltet i Bufetat region sør er eksempler på dette. De ulike tolkningene av når bistandsplikten er overholdt, som er avdekket i undersøkelsen, viser at tiltakene ikke har vært tilstrekkelige.

Riksrevisjonen mener det er alvorlig at Barne- og likestillingsdepartementet ikke har sørget for at gjeldende regelverk for akuttplasseringer tolkes likt. Det tolkes forskjellig innad i de enkelte regioner i Bufetat, mellom Bufetats regioner og mellom kommunal barneverntjeneste og Bufetat. Dette kan gi forskjellige forventninger hos aktørene til hva bistandsplikten innebærer, og når den er overholdt av Bufetat. Etter Riksrevisjonen vurdering kan forskjellige tolkninger av regelverket få uheldige konsekvenser for barna som akuttplasseres.

2.2 Den kommunale barneverntjenesten får ikke alltid det avgjørende ordet i valg av tiltak, slik loven forutsetter

I henhold til Prop. 106 L (2012–2013), jf. Innst. 395 L (2012–2013), er det er den kommunale barneverntjenesten som skal avgjøre om et barn har behov for institusjonsplass, eller om det har behov for beredskapshjem. Det er Bufetat som skal avgjøre hvilket institusjonstilbud som skal tilbys, mens den kommunale barneverntjenesten skal ha det avgjørende ordet ved valg av beredskapshjem til det enkelte barn. Dersom kommunen ikke godkjenner hjemmet som blir tilbudt, er Bufetat forpliktet til å finne andre alternativer.

Et godt akutt-tilbud til det enkelte barn forutsetter et godt samarbeid mellom den kommunale barneverntjenesten, som kjenner barnets behov, og Bufetat, som tilbyr tiltakene. Gjennom intervjuer med Bufetat og spørreundersøkelse til kommunale barnevernledere kommer det fram at Bufetat i flere tilfeller tilbyr det akutt-tiltaket de har til rådighet på det aktuelle tidspunktet, selv om det ikke samsvarer med den kommunale barneverntjenestens vurdering av barnets behov. Dette har sammenheng med at Bufetat har et begrenset antall tiltak tilgjengelig. Flere barnevernledere mener at Bufetat i noen tilfeller overprøver kommunenes vurderinger i dialogen om valg av tiltak.

Over halvparten av de kommunale barnevernlederne oppgir at de har godkjent et akuttilbud de i forkant av plasseringen ikke var faglig fornøyd med. Rådgivere i Bufetat oppgir at få ledige beredskapshjem gjør det vanskelig å finne beredskapshjem som samsvarer med barnets behov. I noen tilfeller tilbyr derfor Bufetat institusjonsplasser selv om kommunen mener at barnet har behov for et beredskapshjem. Ifølge Barne- og likestillingsdepartementet og Bufdir er det kommunen som avgjør hvilket tiltak som skal tilbys, og bistandsplikten brytes dersom Bufetat tilbyr institusjonsplass når kommunen ber om beredskapshjem. Det varierer mellom regionene om de tilbyr institusjonsplass når det er beredskapshjem som etterspørres. Region nord og region vest tilbyr ikke institusjonsplasser i slike tilfeller, ettersom de oppfatter dette som et brudd på bistandsplikten. I de andre regionene er de ikke tydelige på om dette kan regnes som brudd på bistandsplikten. Bufetat har dermed ikke en omforent tolkning av om bistandsplikten er overholdt i disse tilfellene.

Mangel på ledige tiltak hos Bufetat gjør at den kommunale barneverntjenesten ikke alltid får det avgjørende ordet i valg av akutt-tiltak. Riksrevisjonen mener det er uheldig at det kommunale barnevernet, i mangel av alternativer, godkjenner tiltak de mener ikke samsvarer med barnets behov.

2.3 Bufetat kan ikke tilby alle barn et tilpasset akutt-tilbud

I henhold til barnevernloven skal barneverntjenesten yte forsvarlige tjenester og det skal legges vekt på barnets beste i valg av tiltak. I *Faglig veileder for akuttarbeidet i institusjoner og beredskapshjem* står det at tiltaket barnet flyttes til, skal være best mulig tilpasset de behovene barnet har på tidspunktet rett før flytting.

Akutt plasseringer er utfordrende fordi Bufetat må finne et tiltak raskt innenfor de tiltakene de har tilgjengelig. Bufetats regioner er selv ansvarlig for å dimensjonere sitt akutt-tilbud slik de finner det hensiktsmessig for å overholde bistandsplikten innenfor de gitte budsjetttrammene. Alle regiondirektørene i Bufetat, med unntak av direktøren i region øst, mener at deres region har et akutt-tilbud som er riktig dimensjonert. Undersøkelsen viser at samtlige regioner likevel opplever å ikke ha tilstrekkelig kapasitet i perioder, og at de dermed ikke alltid kan gi barna et tilpasset akutt-tilbud.

Rådgivere i Bufetat oppgir i intervju at akutt-tilbudet ikke er dimensjonert på en måte som gjør det mulig å alltid imøtekomme kommunenes vurderinger av barnets behov. Mangel på tilgjengelige tiltak kan føre til at barn plasseres i beredskapshjem som ligger lenger vekk fra hjemstedet enn ønsket, og at barn som har behov for beredskapshjem tilbys en institusjonsplass.

Den kommunale barneverntjenesten er mindre fornøyd med Bufetats dimensjonering. 46 prosent av barnevernlederne svarer i spørreundersøkelsen at de i liten grad eller ikke er enig i påstanden om at Bufetat dekker behovet for antall akuttplasser. Barnevernledernes misnøye gjelder i større grad tilgangen på beredskapshjem enn tilgangen på akuttinstitusjonsplasser. Barnevernlederne i region Midt-Norge, som er den regionen som har færrest beredskapshjem, er særlig misfornøyd med dimensjoneringen, og 66 prosent av barnevernlederne i denne regionen svarer at de i liten grad eller ikke er enig i at Bufetat dekker behovet for antall akuttplasser.

Barn under 13 år skal helst plasseres i beredskapshjem. For ungdom er det ingen klare føringer for om de skal plasseres i beredskapshjem eller institusjon. Det er store regionale forskjeller når det gjelder hvor mange ungdommer som er plassert i beredskapshjem. Dette synes å ha sammenheng med hvor mange beredskapshjem regionen har til rådighet.

En stor andel av de kommunale barnevernlederne uttrykker i spørreundersøkelsen at de i liten grad eller ikke er enig i påstanden om at Bufetat tilbyr akuttplasser som er tilpasset barnas behov. Over halvparten av barnevernlederne oppgir at det i perioden 2014–2016 har skjedd at kommunen ikke har godkjent et akutt-tiltak de har fått tilbud om fra Bufetat. 74 prosent av barnevernlederne svarte at de ikke godkjente tilbudet fordi de mente tiltaket hadde for dårlig kvalitet eller ikke var tilpasset barnets behov. En del av kommunene som ikke godkjente tilbudet, fikk ikke et nytt tilbud som ble godkjent. I disse tilfellene fant kommunene tiltak selv, eller barnet ble boende hjemme.

Bufetat har ikke god nok tiltakskapasitet til å plassere barn i nærområdet dersom det er ønskelig. Det kommer fram både i intervjuer med rådgivere i Bufetat og i spørreundersøkelsen til de kommunale barnevernlederne. For barnet har dette uheldige konsekvenser som at det flyttes vekk fra familie, nærmiljø og nettverk. For den kommunale barneverntjenesten blir oppfølgingen av barnet vanskeligere.

Bufdir har fastsatt et mål om at alle akuttplasseringer skal gjøres i statlige tiltak. Samtlige regioner må i dag gjennomføre private kjøp for å overholde bistandsplikten, og ved slutten av andre tertial 2016 bodde over en tredel av akuttplasserte barn i private institusjoner eller fosterhjem. Det varierer mellom regionene hvor omfattende bruken av private tiltak er. Ettersom det ikke foreligger rammeavtaler for kjøp av akutt-

tiltak, gjennomføres private kjøp som enkeltkjøp. Bufdir skriver i disponeringsbrevet for 2017 at enkeltkjøp av private fosterhjem innebærer en høy risiko med hensyn til forsvarlighet fordi det i en akuttsituasjon ikke er tilstrekkelig tid til kvalitetssikring.

Bufdir mener det kan være hensiktsmessig å kjøpe akuttplasser dersom statlige tiltak ikke møter barnets behov. Undersøkelsen viser at i tilfeller der Bufetat har et statlig tiltak, som de selv mener er forsvarlig, kjøpes det sjelden private tiltak. Dette gjøres ikke selv om et privat tiltak vil være bedre tilpasset barnets behov, for eksempel fordi det er plassert i nærområdet.

Få tilgjengelige akuttplasser gjør at Bufetat i noen tilfeller tilbyr tiltak som ikke er tilpasset barnets behov. Dette omfatter tiltak som er langt unna barnets hjemsted, og tiltak som ikke er i tråd med hva den kommunal barneverntjenesten mener at barnet trenger. Riksrevisjonen mener det er alvorlig at Bufetat i noen tilfeller tilbyr tiltak som ikke er tilpasset barnets behov. Dette bryter med det overordnede prinsippet i barnevernloven om at det skal legges avgjørende vekt på hva som er barnets beste.

2.4 Akutt-tilbudet varierer etter hvilken region barnet tilhører

Stortinget har i Innst. 14 S (2015–2016), jf. Prop. 1 S (2015–2016) for Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, framhevet at alle barn og unge skal ha likeverdige tilbud, uavhengig av familiens sosiale bakgrunn eller bosted.

Undersøkelsen viser at det på akuttfeltet er regionale variasjoner som ikke kan forklares ut fra naturlige forhold i de ulike regionene. Dette gjelder blant annet ulikheter i dimensjoneringen av akutt-tiltakene. Hvilket akutt-tiltak et barn kan tilbys, avhenger av hvilke tiltak som er tilgjengelige, og noen regioner har særlig få beredskapshjem til rådighet.

Hvordan regelverket praktiseres, kan også føre til at barn i ulike deler av landet får ulikt akutt-tilbud. Det varierer mellom Bufetats regioner om de i noen tilfeller tilbyr institusjonsplass til barn som har behov for beredskapshjem.

Bruk av private fosterhjem medfører, som utdypet i avsnitt 2.3, en forsvarlighetsrisiko. Det er store regionale variasjoner i bruken av private akutt-tiltak. I regioner der mange akuttplasseringer gjøres i private tiltak vil det være større sjanse for at barn plasseres i et tiltak som ikke er tilstrekkelig kvalitetssikret. Dette gjelder spesielt for region øst. I 2016 var 35 prosent av akutt-tiltakene region øst bisto med, private. Til sammenligning plasserte de andre regionene mellom 11,5 og 24 prosent av barna i private tiltak. I 2017 akuttplasserte region øst færre barn i private tiltak, sammenlignet med foregående år, men regionen var fremdeles den med høyest andel barn i private tiltak.

Undersøkelsen viser at Bufetat region Midt-Norge skiller seg ut på flere områder. Selv om regionen selv mener de har godt dimensjonert akutt-tilbud, har region Midt-Norge få akutt-tiltak sammenlignet med de andre regionene. Regionen er med 1,96 beredskapshjem per 10 000 barn langt under landsgjennomsnittet som ligger på 4,51 hjem. Regionen har også få institusjonsplasser. Regionen gir i få tilfeller tilbud om beredskapshjem til ungdom. I region Midt-Norge fikk sju prosent av akuttplasserte ungdom tilbud om beredskapshjem, noe som er vesentlig lavere enn i de andre regionene som varierer mellom 16 og 24 prosent. Etter Riksrevisjonens vurdering er det uheldig at ungdom i enkelte regioner har mindre sannsynlighet for å få plass i et beredskapshjem, sammenlignet med ungdom i andre regioner.

Dårlig tilgjengelighet på akutt-tiltak i region Midt-Norge gir seg utslag i at barnevernlederne i regionen generelt er mindre fornøyd med Bufetats bistand enn de

andre regionene. Barnevernlederne er i mindre grad enig i at Bufetat dekker behovet for antall akuttplasser og at tiltakene er tilpasset barnas behov. Flere sier at de har opplevd å akseptere et akutt-tilbud de på forhånd ikke var faglig fornøyd med, og de er mindre fornøyd med samarbeidet med Bufetat, sammenlignet med barnevernledere i de andre regionene.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det alvorlig, og ikke i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger, at barn risikerer å få ulikt akutt-tilbud avhengig av hvilken region i Bufetat de er bosatt i.

3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen mener Barne- og likestillingsdepartementet ikke har sørget for at Bufetat gir alle barn et tilpasset akutt-tilbud, i tråd med intensjonene i barnevernloven. Departementet har heller ikke sørget for at gjeldende regelverk om bistandsplikten for akuttplasseringer tolkes likt av Bufetat og kommunal barneverntjeneste. Dette gir forskjellige forventninger hos aktørene til hva bistandsplikten innebærer, og når den er overholdt av Bufetat.

Riksrevisjonen anbefaler at Barne- og likestillingsdepartementet:

- Legger til rette for at alle barn som akuttplasseres får et tilbud av Bufetat i samsvar med lovens overordnede prinsipp om at barnets beste skal tillegges avgjørende vekt.
- Sørger for at barn får et likeverdig akutt-tilbud uavhengig av bosted.
- Klargjør overfor Bufetat hva bistandsplikten i akuttplasseringer innebærer, og når bistandsplikten anses å være overholdt. Departementet må sørge for at direktoratet følger opp dette overfor aktørene i barnevernet.

4 Departementets oppfølging

Barne- og likestillingsministeren merker seg Riksrevisjonens anbefalinger og redegjør for tiltak departementet vil gjøre for å følge opp.

Statsråden ser alvorlig på Riksrevisjonens funn om at det er ulike syn blant aktørene om når bistandsplikten er overholdt og hva plikten innebærer. Statsråden har merket seg at presiseringer gjort i lovverk, rundskriv og veileder ikke har vært tilstrekkelige for å oppnå en enhetlig tolkning blant aktørene. Statsråden vil iverksette tiltak for å klargjøre innholdet i bistandsplikten. En detaljert regulering av dens innhold vil likevel ikke være mulig, da det alltid må gjøres skjønnsmessige vurderinger i den enkelte sak. I løpet av våren 2018 skal Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet gi en tolkningsuttalelse som har som mål å samle og tydeliggjøre de sentrale reglene og utgangspunktene for bistandsplikten.

Statsråden vil vurdere om enkelte premisser for samhandlingen mellom forvaltningsnivåene bør tas inn i forskrift. Denne vurderingen må ses i sammenheng med det pågående arbeidet med å følge opp Barnevernlovutvalgets forslag til ny barnevernlov samt de vedtatte lovendringene i Barnevernreformen jf. Prop 73 L (2016-2017).

Et riktig dimensjonert og tilstrekkelig differensiert tilbud er en forutsetning for at Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) skal kunne tilby det tiltaket barna trenger og som

kommunene ønsker. Statsråden framhever at det er åpenbart at Riksrevisjonens funn viser at det i en del tilfeller forekommer svikt i tiltaksapparatet, og vil følge opp dette.

Statsråden peker på særtrekk ved akuttområdet som gjør at styring av den statlige kapasiteten er krevende. Tilbudet som gis er spesialisert, og det er et forholdsvis lite volum på antall tilfeller, samtidig som kommunene har en forventning om tiltak nær kommunen og barnets hjemsted. Kommunene har forventninger til kvaliteten i tiltaket, samtidig som Bufetat innenfor gitte økonomiske rammer skal sikre at det er ledig kapasitet, slik at de kan tilby det tiltaket kommunene ønsker. Statsråden mener det derfor kan oppstå sprik mellom kommunenes forventninger og det tilbudet Bufetat kan gi i den enkelte sak.

Statsråden presiserer at det i oktober 2017 ble innført en ny rutine og avtalemal for kjøp av akutt-tiltak i fosterhjem tilknyttet private leverandører, som skal sikre forsvarlige tiltaksvalg og innkjøpsprosesser.

Statsråden opplyser om at rekruttering av et tilstrekkelig antall fosterhjem og beredskapshjem har vært et sentralt innsatsområde for departementet og Bufetat i flere år. På landsbasis har veksten i antall beredskapshjem de siste to årene vært på 22 prosent. Innsatsen med å rekruttere nye beredskapshjem vil også framover være en prioritert oppgave.

Endringer i barnevernloven (Prop. 73L) gir kommunene sterkere insentiver til å få barn tidligere videre fra beredskapshjem, slik at kapasitet frigis. Arbeidet med å forebygge at barn må flyttes akutt fra hjemmet er viktig. Barnevernreformen og kompetansestrategien for det kommunale barnevernet inneholder flere tiltak som skal stimulere til tiltaksutvikling og kompetansebygging og gi kommunene økt økonomisk handlingsrom og sterkere insentiver til forebygging. Bedre forebygging vil frigjøre kapasitet i akutt-tilbudet. Da kan og flere barn vokse opp i sin familie og i sitt nærmiljø. De siste årene har metoden familieråd blitt tatt i bruk i akutte situasjoner, der Bufetat bistår kommunene. Departementet har som mål å styrke kommunenes kompetanse i familieråd og andre nettverksmetoder.

5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Saken sendes til Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 12. mars 2018

Per-Kristian Foss

Helga Pedersen

Gunn Karin Gjøl

Arve Lønnum

Anne Tingelstad Wøien

Jens A. Gunvaldsen

Vedlegg 1

Riksrevisjonens brev til statsråden

Utsatt offentlighet jf revl § 18 (2)

BARNE- OG LIKESTILLINGSDEPARTEMENTET
Postboks 8036 DEP
0030 OSLO

Oversendelse av utkast til Dokument 3:x (2017-18) om Barne-, ungdoms- og familieetatens bistandsplikt ved akutt plasseringer i barnevernet

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:x (2017-2018) *Riksrevisjonens undersøkelse av Barne-, ungdoms- og familieetatens bistandsplikt ved akutt plasseringer i barnevernet*.

Dokumentet er basert på rapport oversendt Barne- og likestillingsdepartementet ved vårt brev 15.12.2017, og på departementets svar 16.01.2018.

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.

Svarfrist: 26.02.2018.

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Brevet er ekspedert digitalt og har derfor ingen håndskreven signatur.

Vedlegg:

Utkast til Dokument 3:x (2017-2018) *Riksrevisjonens undersøkelse av Barne-, ungdoms- og familieetatens bistandsplikt ved akutt plasseringer i barnevernet*.

Vedlegg 2

Statsrådets svar



DET KONGELIGE BARNE- OG LIKESTILLINGSDEPARTEMENT

Statsråden

Riksrevisjonen
Pb. 8130 Dep
0032 OSLO

Unntatt offentlighet,
offl. § 5 andre ledd

Deres ref
2016/01513-192

Vår ref
17/2695

Dato
28. februar 2018

Riksrevisjonens undersøkelse av Barne-, ungdoms- og familieetatens bistandsplikt ved akuttplasseringer i barnevernet

Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 14. februar 2018, vedlagt utkast til Dokument 3:x (2017-2018) om Riksrevisjonens undersøkelse av Barne-, ungdoms- og familieetatens (Bufetats) bistandsplikt ved akuttplasseringer i barnevernet. Nedenfor følger mine kommentarer til Riksrevisjonens merknader, samt en redegjørelse for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger.

1. Kommentarer til Riksrevisjonens merknader

Merknadene fra Riksrevisjonen er fordelt over følgende fire kategorier:

1. Det er ulik tolkning av regelverket som omhandler bistandsplikten
2. Den kommunale barneverntjenesten får ikke alltid det avgjørende ordet i valg av tiltak, slik loven forutsetter
3. Bufetat kan ikke tilby alle barn et tilpasset akutt-tilbud
4. Akutt-tilbudet varierer etter hvilken region barnet tilhører

Jeg anser at merknad to og tre i hovedsak er knyttet til dimensjoneringen av, og kapasiteten i, det statlige akuttilbudet. Dette gjelder også merknad fire, selv om denne merknaden også til en viss grad følger av Riksrevisjonens funn om at det kan være ulik tolkning av regelverket i de forskjellige regionene. Jeg tolker derfor rapporten som at de utfordringene som er avdekket ved Bufetat sin utøvelse av bistandsplikten i all hovedsak har to komponenter:

- a) Ulik tolkning av regelverket
- b) Dimensjoneringen og kapasiteten i tilbudet

Jeg legger denne inndelingen til grunn i mine kommentarer til Riksrevisjonens merknader under.

a) Kommentarer til merknader om ulik tolkning av regelverket som omhandler bistandsplikten

Det følger av barnevernloven § 2-3 annet ledd bokstav a at Bufetat, etter anmodning fra kommunen, skal bistå barneverntjenesten med plasseringer av barn utenfor hjemmet. Bistandsplikten omfatter også akutt plasseringer, og innebærer at Bufetat, på etterspørsel fra kommunen, skal tilby kommunen et akutt tiltak (fosterhjem eller institusjonsplass) som er egnet til å ivareta barnets behov. Formålet er å sørge for at det til enhver tid er tilgjengelige akutt-tiltak av høy kvalitet for alle kommuner.

Utøvelsen av bistandsplikten krever god faglig samhandling mellom forvaltningsnivåene, og det er viktig at tolkningen av regelverket er så enhetlig som mulig. Jeg ser derfor alvorlig på at Riksrevisjonen har funnet at det er ulike syn blant aktørene på når bistandsplikten er overholdt og hva plikten innebærer. Sentrale premisser for samhandlingen mellom Bufetat og kommunene er utdypet i Prop 106 L (2012-2013). Proposisjonen bygger på prinsipper nedfelt i Betalingsrundskrivet fra 2007¹. Dette gjelder blant annet prinsippet om at det er kommunen som i samhandlingen med Bufetat avgjør om barnet skal tilbys fosterhjem eller institusjon. Bufdirs faglige veileder fra 2015 utdyper hvilke kvalitetsmål som settes for akuttarbeidet. Jeg har merket meg at dette ikke har vært tilstrekkelig for å oppnå en enhetlig tolkning blant aktørene.

Utøvelsen av bistandsplikten innebærer en betydelig grad av skjønnsutøvelse i det enkelte tilfellet. Hvilket akutt tiltak som kan ivareta det enkelte barnets behov vil bero på en konkret vurdering der både situasjonens hastekarakter samt forhold som grad av nærhet til hjemmet, tiltakets målgruppe og kompetanse, og beboersammensetning på institusjon vil være blant de relevante momentene. I lys av dette er det å sørge for lik forståelse av alle aspekter av bistandsplikten blant aktørene på området en krevende oppgave. Samtidig viser Riksrevisjonens undersøkelse at det foreligger for stor uklarhet og variasjon knyttet til forståelsen av sentrale elementer i bistandsplikten.

b) Kommentarer til merknader knyttet til dimensjonering og kapasitet

Et riktig dimensjonert og tilstrekkelig differensiert tilbud er en forutsetning for at Bufetat skal kunne tilby det tiltaket barna trenger og som kommunene ønsker. Barn som har behov for akutt tiltak er ofte i en krevende situasjon, og det er alvorlig dersom kapasiteten i det statlige apparatet medfører at de ikke gis et tilpasset tilbud.

Jeg vil samtidig understreke at det er særtrekk ved akuttområdet som gjør at styring av den statlige kapasiteten er krevende. Tilbudet som gis er i stor grad spesialisert, og det er et

¹ Oppgave- og ansvarsfordeling mellom kommuner og statlige barnevernmyndigheter – herunder om betalingsordninger i barnevernet (Q-06/2007)

forholdsvis lite volum på antall tilfeller, samtidig som kommuner over hele landet har en forventning om tiltak med en viss grad av nærhet til kommunen og til barnets opprinnelige hjem. På den ene siden er det forventninger til kvaliteten i tiltaket, at tiltaksapparatet er tilstrekkelig differensiert og med tilstrekkelig kompetente ansatte eller fosterforeldre. På den andre siden skal Bufetat, innenfor gitte økonomiske rammer, sikre at det er ledig kapasitet, slik at Bufetat på kort varsel og med stor geografisk spredning kan tilby det tiltaket kommunen ønsker. I tillegg er en kjerneutfordring i kapasitetsstyringen å sikre rekruttering av et tilstrekkelig antall fosterhjem og beredskapshjem.

Sett i lys av ovennevnte er det ikke veldig overraskende at det kan oppstå sprik mellom kommunenes forventninger og det tilbudet Bufetat kan gi i den enkelte sak. I departementets videre oppfølging av Bufetat sin bistandsplikt, ville det derfor vært nyttig med kunnskap om omfanget og frekvensen av akuttsaker som ligger bak svarene i Riksrevisjonens spørreundersøkelse rettet mot de kommunale barnevernslederne. Dette er vanskelig å vurdere, slik undersøkelsen er lagt opp. Det er åpenbart at Riksrevisjonens funn viser at det i en del tilfeller forekommer svikt i tiltaksapparatet, og dette vil jeg følge opp. Samtidig er det uklart i hvor stort omfang det forekommer brudd på prinsippet om at det skal legges avgjørende vekt på hva som er barnets beste. Jeg vil også nevne at Bufdir i 2016 og 2017 selv gjennomførte en måling av kommunenes tilfredshet med Bufetats bistand ved inntak til institusjon og formidling av fosterhjem. Blant de som svarte, viste tilbakemeldingene at kommunene på generelt grunnlag stort sett var fornøyde med Bufetats bistand. Undersøkelsene viste også en svak, men positiv utvikling fra 2016 til 2017, og ingen store forskjeller mellom de ulike regionene. Bufdir har også gjennomført en brukerundersøkelse blant barn plassert i institusjon eller fosterhjem, der akuttplasserte barn ga på flere variabler mer positive tilbakemeldinger enn de andre barna.

Kapasiteten i akutttilbudet avhenger i stor grad av tilgangen på ordinære fosterhjem, i tillegg til beredskapshjem. Rekruttering av et tilstrekkelig antall fosterhjem og beredskapshjem har vært et sentralt innsatsområde for departementet og Bufetat i flere år. De største utfordringene for regionene når det gjelder kapasitetsstyringen av antall beredskapshjem, er når hjemmene av ulike grunner faller bort på kort varsel, samtidig som det tar inntil et halvt år å rekruttere og lære opp nye hjem. Dette, kombinert med et forholdsvis lavt volum og store lokale svingninger i etterspørselen, er hovedårsaken til utfordringene med å styre kapasiteten.

Barn i krise anses som særlig krevende og særlig inngripende barnevernsarbeid. Akuttplasseringer skal skje raskt, og det skal skje løpende vurderinger av barnets behov slik at barna så raskt som mulig får tilstrekkelig informasjon og får avklart situasjonen sin. Dette krever et systematisk arbeid, blant annet overfor kommunene. Bufetat ønsker derfor så langt som mulig å ivareta akuttplasseringer i eget tiltaksapparat. Bruken av private fosterhjem på akutthjemmel har som følge av dette gått betydelig ned de siste årene. I sine merknader viser Riksrevisjonen til Bufdirs formuleringer i disponeringsbrev til regionene for 2017 om at enkeltkjøp av private fosterhjem i akuttsaker innebærer en høy grad av risiko med hensyn til forsvarlighet. Jeg vil derfor presisere at det i oktober 2017 ble innført ny rutine og avtalemal

for kjøp av akuttiltak i fosterhjem tilknyttet private leverandører. Formålet med rutinen er å sikre forsvarlige tiltaksvalg og innkjøpsprosesser ved akuttplassering av barn i fosterhjem tilknyttet private tiltak. Den nye avtalemalen beskriver de konkrete kravene til opplæring av fosterhjemmene, til leverandørens vurdering av fosterhjemmets egnethet og til kompetanse hos de som skal veilede fosterhjemmene under akuttplasseringen. Leverandørens vurdering av fosterhjemmets egnethet skal dokumenteres gjennom en sjekkliste som skal fylles ut før innflytting. Rutinen beskriver også hvordan kjøpet og vurderinger knyttet til dette skal dokumenteres, herunder hvilke andre tiltak som er vurdert før privat kjøp, samt hvordan akuttplasseringen skal følges opp og hvilke vurderinger som skal gjøres dersom akuttplasseringen varer i mer enn tre måneder, herunder vurderinger knyttet til eventuell overgang til varig plassering.

2. Hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger

Riksrevisjonen har tre anbefalinger til Barne- og likestillingsdepartementet. Nedenfor kommenterer jeg disse hver for seg.

2.1 *Riksrevisjonen anbefaler at Barne- og likestillingsdepartementet legger til rette for at alle barn som akuttplasseres får et tilbud av Bufetat i samsvar med lovens overordnede prinsippl om at barnets beste skal tillegges avgjørende vekt.*

Jeg merker meg anbefalingen fra Riksrevisjonen, og vil her gi en kort redegjørelse for de tiltakene som er planlagt eller iverksatt for å bedre situasjonen. Hovedproblemet, som også Riksrevisjonen peker på i sin rapport, er at akutttilbudet er begrenset. Få tilgjengelige plasser, særlig i beredskapshjem, kan medføre at barn får et tilbud som ikke er godt nok tilpasset deres behov. Det er derfor vesentlig å bidra til at kapasiteten i akutttilbudet blir bedre. Dette forutsetter innsats på flere områder.

Det jobbes med å styrke akutttilbudet, spesielt gjennom rekruttering av flere beredskapshjem og fosterhjem. Alle regionene i Bufetat utarbeider årlige planer for rekruttering av fosterhjem, basert på analyser av behovet i regionen og utviklingen over tid. Regionene opplever per i dag at de har god tilgang på familier som ønsker å bli beredskapshjem, og på landsbasis har det vært en vekst i beredskapshjem på 22 prosent de siste to årene. Rekruttering av både beredskapshjem og ordinære fosterhjem i barns slekt og nettverk er en prioritert oppgave. Bufetat har hatt gode erfaringer med målrettede samarbeidsprosjekter med kommuner, og dette arbeidet forsterkes.

Kortere opphold i beredskapshjem vil også frigjøre kapasitet i tilbudet. Noen barn blir boende lenge i akutttilbud og i en uavklart omsorgssituasjon. Økt rekruttering av fosterhjem, sammen med at saksbehandlingstiden i fylkesnemndene har blitt betydelig redusert, vil bidra til at flere barn tidligere får en varig omsorgsløsning. Dessuten ble det i Stortingets behandling av

Prop 73L (2016-2017) om barnevernsreformen vedtatt å innføre en lovhjemmel som gir mulighet til å begrense varigheten av statens medfinansieringsansvar ved akuttplasseringer². Dette skal gi kommunene sterkere insentiver til tidlig å starte arbeidet å med å forberede et fremtidig varig fosterhjemstilbud eller tilbakeføring til familien. Dette vil frigjøre kapasitet i akutttilbudet.

Det viktigste tiltaket er likevel å heve kvaliteten i barnevernets arbeid for å forebygge at barn må flyttes akutt fra hjemmet. Antallet slike flyttinger har økt mer enn den øvrige veksten i barnevernet, og det er et mål at flere barn får hjelp gjennom mindre inngripende tiltak. Barnevernsreformen og kompetansestrategien for det kommunale barnevernet inneholder flere tiltak som skal stimulere til tiltaksutvikling og kompetansebygging i kommunene og gi kommunene økt økonomisk handlingsrom og sterkere insentiver til forebygging,. Bedre forebygging vil frigjøre kapasitet i akutttilbudet, men enda viktigere er det at flere barn kan vokse opp i sin familie og i sitt nærmiljø. De siste årene har metoden familieråd blitt tatt i bruk i akutte situasjoner, der Bufetat bistår kommunene. Erfaringene er gode, og metoden er egnet både for å avverge at barn må flyttes akutt, og til å finne løsninger i barnets slekt og nettverk. Departementet har som mål å styrke kommunenes kompetanse i familieråd og andre nettverksmetoder. Kommunene får tilbud om opplæring gjennom kompetansestrategien for det kommunale barnevernet.

2.2 *Riksrevisjonen anbefaler at Barne- og likestillingsdepartementet sørger for at barn får et likeverdig akutt-tilbud uavhengig av bosted.*

Det er en grunnleggende målsetning at barn over hele landet får et likeverdig tilbud, og jeg merker meg Riksrevisjonens anbefaling. Jeg leser Riksrevisjonens funn som at den geografiske variasjonen i akutttilbudet delvis følger av variasjoner i tiltakenes dimensjonering og kapasitet, og delvis av at regelverket tolkes og praktiseres noe ulikt i de enkelte regionene. Jeg viser derfor også til min omtale av oppfølgingen av anbefaling 1 og 3.

Når det gjelder kapasiteten i akutttilbudet, viser Riksrevisjonens undersøkelse at det er relativt små forskjeller mellom regionene. Unntaket er Region Midt-Norge, som har færre akutt-tiltak enn de andre regionene, samtidig som barnevernlederne er mindre fornøyd med Bufetats bistand. Dette på tross av at antall beredskapshjem i regionen har økt de senere årene. Bufdir vil vurdere Riksrevisjonens funn nærmere og følge opp disse i samarbeid med regionen. Jeg vil forsikre meg om at dette også vil bli fulgt opp i den ordinære styringsdialogen mellom departement og direktorat. Jeg vil samtidig bemerke at kommunene er forskjellige når det gjelder hvilke tiltak som etterspørres, og at de enkelte regionene må ta hensyn til dette i sine årlige planer for dimensjonering av tilbudet.

² Lovendringen har ikke trådt i kraft. Det følger av Prop 73 L at proposisjonens forslag til endringer i barnevernloven henger sammen og bør tre i kraft samlet. Det uttales videre at departementet tar utgangspunkt i at disse lovendringene vil tre i kraft tidligst i 2020.

2.3 Riksrevisjonen anbefaler at Barne- og likestillingsdepartementet klargjør overfor Bufetat hva bistandsplikten i akuttplasseringer innebærer, og når bistandsplikten anses å være overholdt. Departementet må sørge for at direktoratet følger opp dette overfor aktørene i barnevernet.

Jeg merker meg anbefalingen fra Riksrevisjonen om å klargjøre innholdet i bistandsplikten overfor Bufetat. Jeg ser alvorlig på at undersøkelsen viser at det er ulike syn på når bistandsplikten er overholdt og hva plikten innebærer, og vil iverksette tiltak for å klargjøre innholdet i plikten. En detaljert regulering av bistandspliktens innhold vil likevel ikke være mulig da det alltid må gjøres skjønnsmessige vurderinger og avveininger i den enkelte saken. Bufdir vil våren 2018 gi en tolkningsuttalelse som har som mål å samle og tydeliggjøre de sentrale reglene og utgangspunktene for bistandsplikten. Jeg vil videre vurdere om enkelte premisser for samhandlingen mellom forvaltningsnivåene bør tas inn i forskrift. Denne vurderingen må ses i sammenheng med det pågående arbeidet med å følge opp Barnevernslovutvalgets forslag til ny barnevernslov samt de vedtatte lovendringene i Barnevernreformen jf. Prop 73 L (2016-2017).

Med hilsen



Linda Hofstad Helleland

Vedlegg 3

Rapport: Barne-, ungdoms- og familieetatens bistandsplikt ved akuttplasseringer i barnevernet

Revisjonen er gjennomført i samsvar med Riksrevisjonens lov og instruks, og med retningslinjer for forvaltningsrevisjon som er konsistente med og bygger på ISSAI 300, INTOSAI's internasjonale standarder for forvaltningsrevisjon.

Innhold 5

1	Innledning	33
1.1	Bakgrunn	33
1.2	Statlig organisering av barnevernet	34
1.3	Mål og problemstillinger	35
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	36
2.1	Problemstilling 1: Hva er status og utvikling i bruken av akuttplasseringer?	36
2.2	Problemstilling 2: I hvilken grad gir Bufetat et tilfredsstillende akutt-tilbud til kommunene?	37
2.3	Problemstilling 3: Hvordan sikrer Barne- og likestillingsdepartementet og Bufdir gjennom styring og oppfølging at bistandsplikten overholdes?	39
2.4	Avgrensinger	40
3	Revisjonskriterier	41
3.1	Statens bistandsansvar for det kommunale barnevernet	41
3.2	Krav til barneverntjenestens arbeid og kvalitet	42
3.3	Ansvar for institusjons- og fosterhjemstilbud innenfor barnevernet	43
3.4	Krav til statlig styring og oppfølging	44
4	Status og utvikling i bruken av akuttplasseringer	45
4.1	Antall akuttplasseringer	45
4.2	Kjennetegn ved barn som akuttplasseres	48
5	I hvilken grad gir Bufetat et tilfredsstillende akutt-tilbud til kommunene?	50
5.1	Dimensjoneringen av Bufetats akutt-tilbud	50
5.1.1	Statlige beredskapshjem	50
5.1.2	Det statlige institusjonstilbudet	51
5.1.3	Private akutt-tiltak	52
5.1.4	Kostnader ved Bufetats akutt-tilbud	54
5.1.5	Alternative løsninger når det statlige tiltaksapparatet ikke har ledig kapasitet	55
5.1.6	Årsaker til kapasitetsutfordringer i regionenes akutt-tilbud	56
5.1.7	Kommunale barnevernlederes vurdering av dimensjoneringen av akutt-tilbudet	58
5.2	Akuttplasser tilpasset barnas behov	59
5.2.1	Differensiering av tilbud etter alder og tiltak	59
5.2.2	Tiltak i relativ nærhet til barnets hjemsted	63
5.2.3	Akutt-tilbud til rett tid	66
5.2.4	Kjøp av private tiltak for å overholde bistandsplikten	69
5.2.5	Kommunale barnevernlederes vurdering av om Bufetats akutt-tiltak er tilpasset barnas behov	70

6	Samarbeid mellom aktørene og aktørenes forståelse av bistandsplikten	73
6.1	Bufetat og det kommunale barnevernets forståelse av bistandsplikten	73
6.2	Samarbeidet i den enkelte akuttsak	74
6.3	Kommunale barnevernlederes vurdering av samarbeidet med Bufetat i siste akuttsak	77
6.4	Andre akuttplasseringer	79
7	Barne- og likestillingsdepartementets styring på akutfeltet	80
7.1	Organisering og ansvarsfordeling	80
7.2	Styringsdialog	80
7.3	Tilsyn med Bufetats overholdelse av bistandsplikten ved akuttplasseringer	82
8	Vurderinger	83
8.1	Det er ulik tolkning av regelverket som omhandler bistandsplikten	83
8.2	Den kommunale barneverntjenesten får ikke alltid det avgjørende ordet i valg av tiltak, slik loven forutsetter	83
8.3	Bufetat kan ikke tilby alle barn et tilpasset akutt-tilbud	84
8.4	Akutt-tilbudet varierer etter hvilken region barnet tilhører	86
9	Referanseliste	88

Tabelloversikt

Tabell 1	Antall barnevernledere som besvarte spørreundersøkelsen	38
Tabell 2	Antall barn i frivillige omsorgsplasseringer (§ 4-6 første ledd) i løpet av halvåret, 2014–2016	45
Tabell 3	Antall barn i tvungne akuttplasseringer 2014–2016, prosent i parentes	45
Tabell 4	Antall akutt-tiltak per barn som ble plassert gjennom Bufetat i perioden 2014–2017	46
Tabell 5	Antall akutt-tiltak fra Bufetat i perioden 2014–2017, fordelt etter vedtak	46
Tabell 6	Antall akutt-tiltak fra Bufetat 2014–2017, fordelt etter region og årstall	47
Tabell 7	Antall barn i statlige og private akutt-tiltak på gitte datoer i perioden 2014–2017	47
Tabell 8	Alder på akuttplasserte barn og hjemmel for plassering i perioden 2014–2017	48
Tabell 9	Antall statlige beredskapshjem i Bufetats regioner i 2017	50
Tabell 10	Antall statlige akuttinstitusjonsplasser i Bufetats regioner i 2017	51

Figuroversikt

Figur 1	Geografisk inndeling av Bufetats regioner	34
Figur 2	Kjønnsfordeling for barn i akutt-tiltak i perioden 2014–2017	48
Figur 3	Nasjonalitet for barn som har mottatt akutt-tiltak i perioden 2014–2017	49
Figur 4	Antall barn i private akutt-tiltak	52
Figur 5	Regional bruk av private akutt-tiltak i perioden 2014–2017, tall i prosent	53

Figur 6	Kostnader ved Bufetats akutt-tilbud i perioden 2014–2016 spesifisert for type tiltak	54
Figur 7	Kostnader ved Bufetats akutt-tilbud i perioden 2014–2016, spesifisert for region og type tiltak	55
Figur 8	Andel akuttplasserte barn med anbefalt oppholdstid i akuttinstitusjon i perioden 2014–2016, spesifisert for hver enkelt region	57
Figur 9	Andel akuttplasserte barn med anbefalt oppholdstid i beredskapshjem i perioden 2014–2016, spesifisert for hver enkelt region	57
Figur 10	Barnevernledernes svar på påstanden «Bufetat dekker behovet for antall akuttplasser»	58
Figur 11	Akutt-tiltak for barn og ungdom i årene 2014–2017	60
Figur 12	Akutt-tiltak for barn under 13 år i perioden 2014–2017	60
Figur 13	Akutt-tiltak for ungdom i perioden 2014–2017	61
Figur 14	Barnevernledernes svar på påstanden «Bufetat har god nok tiltaks-kapasitet til å plassere barnet i nærområdet dersom det er ønskelig»	65
Figur 15	Barnevernlederes svar på påstanden «Bufetat tilbyr akutt-tiltak innen rimelig tid»	67
Figur 16	Barnevernlederes svar på påstanden «Barneverntjenesten oppnår raskt kontakt med Bufetat når det oppstår en akuttsituasjon»	69
Figur 17	Barnevernlederes svar på påstanden «Bufetat tilbyr akuttplasser som er tilpasset barnas behov»	70
Figur 18	Barnevernledere som oppgir at det har skjedd at kommunen ikke har godkjent et akutt-tiltak fra Bufetat i perioden 2014–2016	71
Figur 19	Barnevernledere som oppgir at de i perioden 2014–2016 har godkjent et akutt-tiltak fra Bufetat som de etter en faglig vurdering i forkant ikke var fornøyd med	72
Figur 20	Barnevernlederes opplevelse av om den kommunale barneverntjenesten og Bufetat har en felles forståelse av når bistandsplikten er overholdt	73
Figur 21	Kommunale barnevernlederes vurdering av samarbeidet med Bufetat i siste akuttsak	77

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1	Lovhjemler for akuttplasseringer	33
Faktaboks 2	Eksempler på barnevernlederes utsagn om dimensjoneringen av Bufetats akutt-tilbud	59
Faktaboks 3	Om Fylkesmannens tilsyn av Bufetats akuttarbeid	59
Faktaboks 4	Eksempler fra kommunale barnevernledere på akutt-tiltak fra Bufetat som de mener ikke var forsvarlige	62
Faktaboks 5	Eksempel på lang distanse fra hjemsted til tilbudt akutt-tiltak	65
Faktaboks 6	Eksempel på brudd på bistandsplikten som følge av at Bufetat ikke leverte et tilbud til rett tid	68
Faktaboks 7	Eksempler på barnevernlederes utsagn om tilbud om plass i akuttinstitusjon framfor beredskapshjem	76
Faktaboks 8	Eksempel på et tilfelle der Bufetat tilbyr et tiltak som ikke samsvarer med kommunens vurdering av barnets behov	77
Faktaboks 9	Eksempler på barnevernlederes utsagn om samarbeidet med Bufetat	78
Faktaboks 10	Eksempler på barnevernlederes utsagn om Bufetats rolleutøvelse	79

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Et godt barnevern er viktig, både for enkeltmennesker og for samfunnet. *Lov om barneverntjenester* (barnevernloven) skal sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid.

Dersom et barn eller en ungdom er i en utsatt situasjon og trenger umiddelbar hjelp, har den kommunale barneverntjenesten rett og plikt til å gripe inn. Ofte skjer dette gjennom midlertidige akuttvedtak om plasseringer utenfor hjemmet, også kalt akuttplasseringer. Tvangsvedtak utgjør hovedtyngden av akuttvedtakene. En mindre andel av akuttvedtakene er frivillige og gjøres med samtykke fra foreldre og barn.¹

Alle kommuner skal ha en barneverntjeneste. Hovedvekten av det kommunale barnevernets akuttarbeid er å avverge akuttplasseringer.² Dersom tiltak i hjemmet ikke fungerer, tar den kommunale barneverntjenesten initiativet til å plassere barn utenfor hjemmet. Barne-, ungdoms og familieetaten (Bufetat) har plikt til å bistå den kommunale barneverntjenesten ved plassering av barn utenfor hjemmet.³ I faktaboks 1 beskrives hjemlene som benyttes ved akuttplasseringer av barn.

Faktaboks 1 Lovhjemler for akuttplasseringer

Når et barn må akuttplasseres, kan det gjøres enten som en frivillig plassering eller som en tvangsplassering. Frivillige akuttplasseringer gjøres etter barnevernloven § 4-6 første ledd og kan ikke gjennomføres mot foreldrenes vilje. Barn over 15 år må også samtykke i en slik plassering. Akuttvedtak etter denne hjemmelen brukes når barnet er uten omsorg fordi foreldrene ikke evner å ivareta omsorgen for barnet på grunn av sykdom eller annet.

Tvangsplasseringer gjøres etter barnevernloven § 4-6 andre ledd og gir adgang til at den kommunale barneverntjenesten kan akuttplassere barnet uten foreldrenes og barnas samtykke. Tvangsplasseringer kan også gjøres etter barnevernloven § 4-25 jf. § 4-24, som brukes når et barn viser alvorlige atferdsvansker ved kriminalitet, ved rusmisbruk eller på andre måter.

Akuttvedtak skal være midlertidige og enten oppheves eller raskt følges opp med forslag til fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker om mer langvarig plassering.

Kilde: Barnevernloven

I 2017 bisto Bufetat kommunal barneverntjeneste med 2098 akutt-tiltak.⁴ Det er den kommunale barneverntjenesten som avgjør hva slags akutt-tiltak barnet trenger, siden det er de som kjenner barnet best. Valg av tiltak skjer i samarbeid mellom det statlige og det kommunale barnevernet, men det er den kommunale barneverntjenesten som vurderer

1) Etter fylte 15 år må barnet selv gi sitt samtykke.

2) Barnevernloven § 3-1. Se også rundskriv Q-25/2005 *Barnevernet og det forebyggende arbeidet for barn og unge og deres familier* og rundskriv Q-16/2007 *Forebyggende innsats for barn og unge*.

3) Barnevernloven § 2-3.

4) Ett barn kan ha flere akutt-tiltak i løpet av perioden. Dette gjelder for eksempel flyttinger mellom beredskapshjem, eller at det fattes flere akuttvedtak i løpet av samme år.

om barnet har behov for beredskapshjem, som er et spesialisert fosterhjem, eller om det har behov for plass i en akuttinstitusjon.

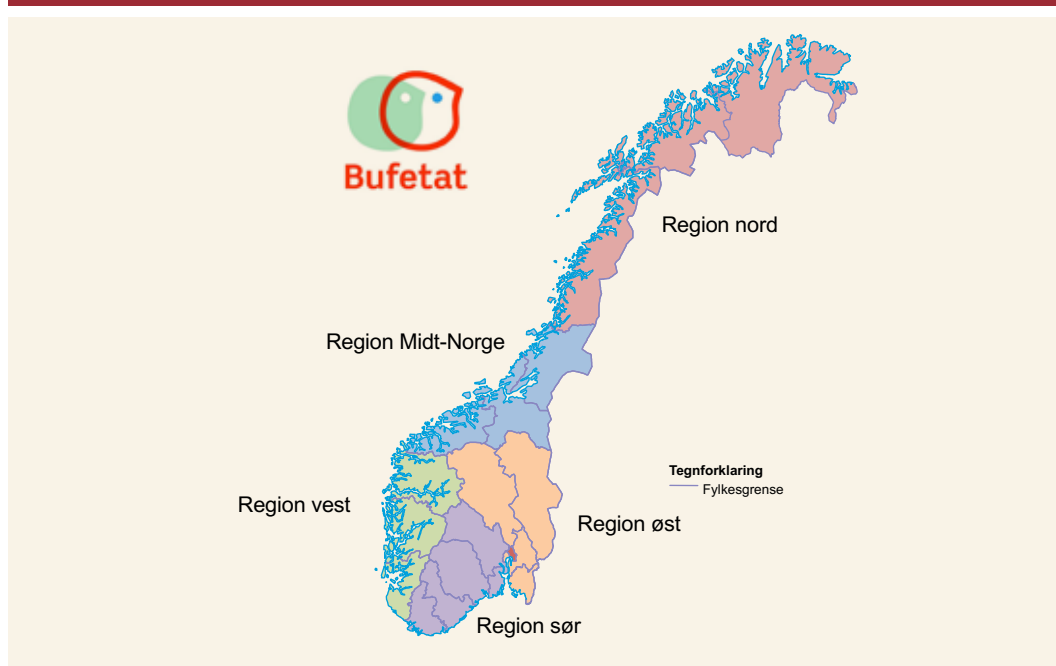
Bakgrunnen for undersøkelsen er blant annet funn fra flere av Fylkesmannens tilsyn med Bufetat.⁵ Gjennom tilsynene ble det avdekket tilfeller der den kommunale barnevern-tjenesten ikke fikk bistand ved anmodning om akutt-tiltak, og flere tilfeller der tiltaket som ble gitt, ikke var tilpasset barnets behov. Videre ble det avdekket at akutt-tilbudet ikke var tilstrekkelig dimensjonert, og at Bufetat dermed ikke hadde kapasitet til å akuttplassere barn. Det ble avdekket at barn ventet for lenge på akutt-tiltak, og at barn ble værende for lenge i akutt-tiltakene.

Et barnevern som gir tiltak og tjenester av riktig kvalitet til riktig tid, er avgjørende for barn i sårbare situasjoner her og nå, samtidig som det er det beste fundamentet for å lykkes i voksenlivet.⁶ Å bli fjernet fra foreldrene i en akuttsituasjon vil ofte være en stor belastning og innebærer en risiko for stressreaksjoner hos barnet. Det skal legges avgjørende vekt på å finne tiltak som er til det beste for barnet, blant annet skal det legges vekt på å gi barnet stabil og god voksenkontakt og kontinuitet i omsorgen. Akutt-tiltaket barnet blir flyttet til, skal være best mulig tilpasset de behovene barnet har på tidspunktet rett før flytting.⁷

1.2 Statlig organisering av barnevernet

Barne- og likestillingsdepartementet har det overordnede ansvaret for barnevernet, jf. barnevernloven § 2-3. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har siden 2014 vært fagdirektorat for hele barnevernet, og direktoratet mottar fullmakter fra departementet på vegne av Bufetat.

Figur 1 Geografisk inndeling av Bufetats regioner



Kilde: Bufdir årsrapport 2016

- 5) Fylkesmannen i Aust-Agder (2014) *Bufetat Region sør Rapport etter tilsynsbesøk 25.06.2014*; Fylkesmannen i Oppland (2014) *Rapport fra tilsyn med Barne-, ungdoms- og familieetaten, Region øst*; Fylkesmannen i Nord-Trøndelag (2015) *Avgjørelse mot Bufetat Midt v/Inntak og fosterhjemtjenesten etter klage fra barnevernledernet i Nord-Trøndelag*.
- 6) Bufdir (2016) Årsrapport 2015.
- 7) Bufdir (2015) *Faglig veileder for akuttarbeidet i institusjoner og beredskapshjem*.

Figur 1 viser at Bufetat er organisert i fem regionale barnevernmyndigheter som er basert på fylkesgrensene. Hver enkelt region i Bufetat har ansvar for å overholde bistandsplikten innenfor de rammene de gis. Oslo kommune ivaretar selv Bufetats oppgaver og myndighet, jf. barnevernloven § 2-3 a.

Fylkesmannen har i henhold til barnevernloven ansvar for å føre tilsyn med barnevernet. Statens helsetilsyn har det overordnede faglige tilsynet med barnevernet, jf. barnevernloven § 2-3 b, og det er statens helsetilsyn som bestemmer hva som skal være tema for årlige landsomfattende tilsyn.

1.3 Mål og problemstillinger

Målet med revisjonen er å vurdere i hvilken grad Bufetat overholder bistandsplikten overfor kommunene i akuttsaker i samsvar med barnas beste og Stortingets vedtak og forutsetninger.

Følgende problemstillinger belyses:

1. Hva er status og utvikling i bruken av akuttplasseringer?

Problemstillingen belyses gjennom å kartlegge hvor mange barn som har blitt akuttplassert i perioden 2014–2017, og videre gjennom å kartlegge hvilke kjennetegn disse barna har, og hvilke hjemler som benyttes for akuttplassering.

2. I hvilken grad gir Bufetat et tilfredsstillende akutt-tilbud til kommunene?

Problemstillingen belyses gjennom å vurdere om Bufetat tilbyr et tilstrekkelig antall akuttplasser og et tilstrekkelig differensiert akutt-tilbud, og dessuten gjennom å vurdere om tilbudet blir gitt innen rimelig tid. Videre kartlegges hvordan Bufetat arbeider på akuttfeltet, og hvordan Bufetat samarbeider med kommunal barneverntjeneste.

3. Hvordan sikrer Barne- og likestillingsdepartementet gjennom styring og oppfølging at bistandsplikten overholdes?

Problemstillingen belyses gjennom å kartlegge hvordan Barne- og likestillingsdepartementet følger opp området for å sikre at Bufetat overholder bistandsplikten.

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

For å besvare de tre problemstillingene undersøkelsen omfatter, er dokumenter, statistikk og registerdata gjennomgått, og det er videre gjennomført en spørreundersøkelse og 25 intervjuer med relevante aktører.

2.1 Problemstilling 1: Hva er status og utvikling i bruken av akutt plasseringer?

Problemstilling 1 belyses ved hjelp av sekundærdata som er innhentet fra ulike kilder, og undersøkelsesperioden er avgrenset til årene 2014 til og med 2017. Tallene for akuttplasseringer er hentet fra ulike kilder med noe ulike definisjoner av akuttplasseringer, så det er ikke mulig å sammenligne tallene direkte. Det er derfor ikke mulig å gi et samlet svar på hvor mange barn som blir akuttplassert i løpet av et år. Det presenteres derimot tall for hvor mange barn som er akuttplassert etter hver av de ulike akutthjemlene, og hvor mange barn som er akuttplassert med bistand fra Bufetat.

Uttrekk fra fylkesnemndenes sakssystem, som er oversendt av Barne- og likestillingsdepartementet, brukes som datakilde for informasjon om antall barn med akutte tvangstiltak. Dette er en pålitelig kilde siden alle akutte tvangsvedtak godkjennes av lederen i fylkesnemnda. Uttrekkene viser antall barn som er registrert med akuttvedtak med saksavslutning «foreløpig godkjenning».⁸

Kommunenes halvårslige rapportering til Bufdir brukes som datakilde for informasjon om frivillige akuttplasseringer som ikke krever vedtak i fylkesnemnda. Bufdir viser selv til at tallgrunnlaget for frivillige akuttvedtak ikke er kvalitetssikret og dermed bør leses med forsiktighet.⁹ I halvårsrapporteringen kan barn være talt over både flere halvår og flere år. Derfor er det ikke mulig å slå sammen tall fra to halvår og gi en årlig oversikt.

BiRK, Bufetats fagsystem innen barnevern, brukes som datakilde for informasjon om akuttplasseringer der Bufetat har bistått med tiltak. Datauttrekket inkluderer informasjon om alle gjennomførte akuttplasseringer av barn i tiltak gitt av Bufetat med hjemmel i barnevernloven § 4-6 første og andre ledd og § 4-25 jf. 4-24. Dataene brukes til å gi informasjon om blant annet barnas alder, barnas kjønn og hvilken lovhjemmel som er brukt.

Fra Bufdirs og Bufetats tertial- og årsrapporter er det innhentet tall for hvor mange barn som er plassert i ulike akutt-tiltak på gitte tidspunkter.

8) Som hovedregel er et barn kun talt én gang per år uavhengig av antall saker (én eller flere saker). Barna er kun unike innenfor samme vedtakstype. Det vil si at dersom et barn har både et akutt omsorgsvedtak og et akutt atferdsvedtak innenfor ett år, er barnet inkludert begge steder.

9) Bufdir.no/barnevernsstatistikk

2.2 Problemstilling 2: I hvilken grad gir Bufetat et tilfredsstillende akutt-tilbud til kommunene?

Problemstillingen belyses ved hjelp av informasjon som er innhentet ved gjennomgang av dokumenter og statistikk, spørreundersøkelse og intervjuer.

Dokumentgjennomgang

Disponeringsskriv, tertialrapporter og årsrapporter fra Bufdir og regionene i Bufetat er gjennomgått for å belyse blant annet organiseringen av akuttfeltet og akuttkapasiteten. Årsrapportene til regionene i Bufetat er også brukt til å skaffe informasjon om oppholdstid i beredskapshjem og akuttinstitusjoner.

For å undersøke hvordan samhandlingen mellom stat og kommune er, og hvordan bistandsplikten spesifiseres, er føringer fra departementet og direktoratet som er lagt gjennom veiledere, rundskriv og lovfortolkninger, gjennomgått. For å få fram hvordan Bufetat har valgt å organisere akuttarbeidet i etaten, er disponeringsbrev, årsrapporter, instruksjer, rutiner, mandater og rapporter gjennomgått.

Gjennomgang av statistikk

For å få informasjon om Bufetats dimensjonering – det vil si hvor mange akutt-tiltak de har å tilby – er det brukt data fra BiRK og tall som er hentet direkte fra Bufdir. Tilsvarende data er brukt for å få informasjon om differensieringen av Bufetats akutt-tilbud. Med differensiering menes hvordan tilbudet er tilpasset barnas behov.

For å vise hvilke tiltak Bufetat bistår med ved akuttplasseringer av barn, er det innhentet data fra BiRK. Dataene er brukt for vise andelen akuttplasseringer som gjøres i institusjoner og beredskapshjem, og dessuten for å vise om plasseringene er gjort i private eller statlige tiltak. Det er også undersøkt hvilke tiltak barn under og over tretten år blir plassert i, og om det varierer hvilke tiltak regionene i Bufetat benytter seg av.

Bufdir har oversendt informasjon om antall beredskapshjem og akuttinstitusjoner i Bufetats regioner samt regionenes mål for hvor mange hjem de ønsker å rekruttere. For å undersøke dimensjoneringen av Bufetats tiltak er antallet beredskapshjem sett i sammenheng med antallet barn. Tall fra Statistisk sentralbyrå (SSB) har blitt brukt for å regne ut antallet akutt-tiltak per 10 000 barn. Antallet institusjonstiltak er sett i sammenheng med antallet ungdommer, ettersom barn under tretten år helst ikke skal plasseres i akuttinstitusjoner.

Bufdir har oversendt økonomirapporter som er innhentet fra regionene i Bufetat. Rapportene viser Bufetats kostnader i forbindelse med akuttplasseringer i årene 2014–2016. Tall fra økonomirapportene er sammenlignet med uttrekk fra revisjonsverktøyet IDEA for å gi oversikt over kostnadene i forbindelse med de ulike akutt-tiltakene, spesifisert for år og for region. Resultatet har blitt kvalitetssikret av Bufdir.

Data fra BiRK er ikke egnet til å undersøke barnets oppholdstid i akutt-tiltaket. Det kommer av at enkelte beredskapshjem blir omgjort til ordinære fosterhjem uten at dette kommer fram i BiRK, og dataene fra BiRK vil følgelig gi et feil bilde av oppholdstiden. Derfor er i stedet tall fra Bufetats årsrapporter benyttet for å undersøke barnets oppholdstid i akutt-tiltaket.

Spørreundersøkelse til kommunale barnevernledere

For å finne ut hvordan det kommunale barnevernet vurderer Bufetats bistand i akuttsaker, ble det sendt ut en spørreundersøkelse til alle kommunale barnevernledere.

i landet. Før spørreundersøkelsen ble sendt ut, ble det gjennomført en pilotundersøkelse der tre kommunale barnevernledere kom med innspill til undersøkelsen.

Tabell 1 Antall barnevernledere som besvarte spørreundersøkelsen

Region	Antall kommunale barnevernledere 1.1.2017	Antall respondenter	Svar i prosent
Øst	70	49	70,0
Sør	44	25	56,8
Vest	67	53	79,1
Midt-Norge	44	35	79,5
Nord	59	39	66,1
Totalt	284	201	70,8

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse

Spørreundersøkelsen ble sendt ut til totalt 284 barnevernledere.¹⁰ Besvarelsen fra seks av respondentene ble fjernet fordi respondentene ikke hadde svart på alle spørsmålne. Dermed ble det totale antallet respondenter 201, slik tabell 1 viser. Det gir en svarprosent på 70,8. Andelen barnevernledere som besvarte spørreundersøkelsen, varierte fra 56,8 prosent i region sør til 79,5 prosent i region Midt-Norge. En frafallsanalyse avdekket ingen skjevheter som påvirker resultatene i stor grad.

I spørreundersøkelsen er kommunale barnevernledere som ikke har hatt akutt-plasseringer siden 2014 blitt utelatt. Det er ikke foretatt noen vektning basert på hvor mange akuttplasseringer som er gjort i den enkelte kommune.

Spørreundersøkelsen inkluderer spørsmål om hvorvidt barnevernlederne er faglig fornøyd med Bufetats tilbud. Misnøye med Bufetats tilbud er ikke ensbetydende med at tilbudet ikke er forsvarlig iht. barnevernloven § 1-4. Denne begrensningen tas det høyde for i bruken av spørreundersøkelsen.

Intervjuer i Bufetats regioner

For å få fram hvordan regionene i Bufetat ivaretar sin bistandsplikt i akuttsaker, ble ledelsen og rådgivere som arbeider med akuttplasseringer, intervjuet. I alle Bufetats regioner ble det gjennomført intervju med

- *rådgivere i enhet for inntak*. Det er rådgiverne i enhet for inntak som mottar akuttthenvendelser fra den kommunale barneverntjenesten innenfor normal arbeidstid;
- *ansatte ved statlige barneverninstitusjoner*. Det er ansatte ved de statlige akuttinstitusjonen som mottar kommunenes akuttthenvendelser utenfor normal arbeidstid;
- *inntaksledere*. De regionale inntakslederne er de enhetslederne som har ansvar for akuttplasseringer av barn innenfor den aktuelle regionen;
- *regiondirektører*. Det er regiondirektørene som har ansvar for å overholde bistandsplikten i den enkelte region innenfor Bufetat.

Region øst har døgkontinuerlig akuttberedskap med rådgivere fra enhet for inntak. Det ble derfor ikke gjennomført intervju med ansatte på barneverninstitusjoner i denne regionen.

10) Flere kommuner har gått sammen i interkommunale samarbeid for sine barneverntjenester, mens Bergen og Trondheim fordeler barnevernet mellom flere bydeler. Barneverntjenesten ved Svalbard lokalstyre er også inkludert.

Rådgiverne som ble intervjuet, hadde ansvar for regionens to siste gjennomførte akuttplasseringer i 2016. Barnevernsansatte i to kommunale barneverntjenester ble intervjuet i forkant av intervjuene med Bufetat for å gi bakgrunnsinformasjon. I de fleste tilfellene valgte regiondirektøren å inkludere avdelingslederen med ansvar for akutt-tiltak i intervjuet.

Ansatte i Bufetats spisskompetansemiljø for akuttarbeid ble også intervjuet.

Gjennomgang av tilsynssaker fra fylkesmennene

Revisjonen ba samtlige fylkesmenn om å sende inn avslutningsdokumenter fra tilsyn som hadde blitt igangsatt som følge av at kommunene hadde sendt inn klage på Bufetat for at etaten ikke hadde overholdt bistandsplikten i akuttsaker. Det ble sendt inn 15 saker fra 7 fylkesmenn fra årene 2014-2016.¹¹ Tilsynssakene brukes som eksempler på tilfeller hvor Bufetat ikke overholder bistandsplikten, eller hvor de leverer uforsvarlige akutt-tilbud.

I tillegg er tre større tilsyn som er relevante for akuttplasseringer og bistandsplikten, gjennomgått. Disse tilsynene var i større grad enn enkelttilsynene innrettet mot å undersøke hvordan akutt-tilbudet var tilrettelagt, og å avdekke systematiske avvik i saksbehandlingen i etaten. Tilsynene var rettet mot Bufetat region sør, Bufetat region øst ved fagteam og fosterhjemtjenesten i Oppland og Bufetat region Midt-Norge ved inntak og fostertjenesten i Nord-Trøndelag.

2.3 Problemstilling 3: Hvordan sikrer Barne- og likestillingsdepartementet og Bufdir gjennom styring og oppfølging at bistandsplikten overholdes?

For å belyse problemstillingen er ulike dokumenter gjennomgått, og det er gjennomført intervjuer med Bufetat, Bufdir og Barne- og likestillingsdepartementet.

Dokumentgjennomgang

For å belyse hvordan Barne- og likestillingsdepartementet bidrar til å sikre at bistandsplikten blir overholdt, er følgende relevante styringsdokumenter gjennomgått: lovtekst, aktuelle forskrifter, rundskriv, stortingsproposisjoner, tildelingsbrev og referater fra etatsstyringsmøter mellom departementet og Bufdir.

For å belyse hvordan Bufdir styrer på området, er følgende dokumenter gjennomgått: disponeringsbrev fra Bufdir, disponeringsskriv fra regiondirektørene, referater fra regiondirektørmøtene og referater fra virksomhetsstyringssamtalene mellom Bufdir og den enkelte region.¹² Årsrapporter og tertialrapporter for Bufdir og den enkelte region i Bufetat er gjennomgått for å se hvordan det har blitt rapportert om styringsparameterne og oppdragene.

Intervjuer

Det er gjennomført intervjuer med Barne- og likestillingsdepartementet og Bufdir. I intervjuene fikk departementet og direktoratet anledning til å kommentere funnene og avklare forhold ved lovverket og styringen på området. Bufdir ble i intervju også bedt om å kommentere og gjøre rede for hvordan direktoratet styrer Bufetats arbeid med å ivareta bistandsplikten, og videre hvordan direktoratet arbeider med lovfortolkninger. Også hvordan direktoratet vurderer departementets styring, var tema i intervjuet.

11) Fylkesmannen i Hordaland, Troms, Nordland, Møre og Romsdal, Oslo/Akershus, Agder og Oppland. To av disse hadde felles avslutningsbrev for flere saker.

12) Region nord og region Midt-Norge har ikke oversendt referatene fra 2014.

For å belyse hvordan det arbeides med tilsyn på barnevernområdet, ble Statens helsetilsyn intervjuet.

I intervjuer med regionene i Bufetat ble intervjuobjektene bedt om å gjøre rede for Bufdirs styring og tiltak Bufdir har igangsatt, som skal bidra til at etaten klarer å overholde bistandsplikten.

2.4 Avgrensinger

Undersøkelsen omfatter ikke akutt-tiltak etter barnevernloven § 4-8 (flytteforbud), § 4-29 (menneskehandel) og § 4-8 andre ledd (akuttplassering før fødsel).

Akuttplasseringer etter disse hjemlene forekommer sjelden og er derfor utelatt fra undersøkelsen.

Akuttplasseringer i Oslo kommune er ikke inkludert i undersøkelsen fordi kommunen står utenfor den vanlige organiseringen av barnevernet.¹³ Oslo kommune benytter seg ikke av bistand fra Bufetat ved akuttplasseringer, men sørger for egne akutt-tiltak.

13) *Forskrift om særskilte bestemmelser på barnevernområdet for Oslo kommune*, fastsatt av Barne- og familiedepartementet 24. november 2003.

3 Revisjonskriterier

Det er et overordnet prinsipp i *lov om barneverntjenester* (barnevernloven) at det skal legges avgjørende vekt på hva som er barnets beste. Dette prinsippet ble ytterligere styrket i 2003 da FNs barnekonvensjon ble innlemmet i *lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett* (menneskerettsloven), se vedlegg 7. Barnekonvensjonen gir barn og ungdom under 18 år et særlig menneskerettsvern. Konvensjonen fastslår at alle barn har rett til liv og helse, skolegang og utvikling, deltakelse og medvirkning, omsorg og vern. Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som vedkommer barn. Alle offentlige organ og ansatte er pålagt å oppfylle og respektere barns rettigheter slik de blir uttrykt i konvensjonen.

3.1 Statens bistandsansvar for det kommunale barnevernet

Barnevernloven har som formål å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid, og å bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår. Barne- og likestillingsdepartementet skal i henhold til barnevernloven § 2-3 blant annet gi de retningslinjene og instruksene som er nødvendige for å nå formålet til barnevernloven.

Barne-, ungdoms- og familieetaten skal i henhold til barnevernloven § 2-3 etter anmodning fra kommunen bistå barneverntjenesten i kommunene med plassering av barn utenfor hjemmet.

I Innst. 318 S (2015–2016), jf. Meld. St. 17 (2015–2016), viser familie- og kulturkomiteen til at Bufetat har plikt til å bistå kommunen dersom kommunen ber om bistand. Bistandsplikten har nær sammenheng med statens ansvar for institusjonstilbudet samt Bufetats ansvar for å rekruttere fosterhjem. Bistandsplikten inntreffer først etter at kommunen har bedt om slik bistand. Bistandsplikten gir Bufetat et ansvar for å bistå kommunen med å finne fram til et egnet fosterhjem til det enkelte barn. Formålet med bistandsplikten er å sikre at det til enhver tid finnes et tilgjengelig og egnet tiltak når et barn må flytte utenfor hjemmet. Komiteen understreker at Bufetat har ansvar for at det til enhver tid skal finnes et tilstrekkelig antall fosterhjem i den enkelte region, og utledet av dette vil tilsvarende gjelde for institusjonsplasser.



Barnevernlovens formål er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. (Foto: Tine Poppe/Bufdir)

Barnevernloven regulerer ansvarsfordelingen mellom statlig og kommunalt barnevern. Kommunens ansvar på barnevernfeltet er negativt avgrenset, det vil si at det følger av barnevernloven § 2-1 at kommunen er ansvarlig for å utføre de oppgavene som etter loven ikke er lagt til et statlig organ. Rundskriv Q-06/2007 *Oppgave- og ansvarsfordeling mellom kommuner og statlige barnevernmyndigheter – herunder om betalingsordninger i barnevernet* (betalingsrundskrivet) har som formål å bidra til størst mulig ensartet forståelse og praktisering i hele landet når det gjelder oppgave-, ansvars- og utgiftsfordelingen mellom kommuner og statlige regionale barnevernmyndigheter.

I betalingsrundskrivet står det at kommunen avgjør hvilken type tiltak barn som akutt plasseres skal få. Den kommunale barneverntjenesten avgjør om barnet har behov for institusjonsplass, eller om det har behov for beredskapshjem. I Prop. 106 L (2012–2013), jf. Innst. 395 L (2012–2013) gis det presiserende tolkninger av dette prinsippet. Der står det at den kommunale barneverntjenesten skal godkjenne fosterhjem, inkludert beredskapshjem, og på denne måten har den kommunale barneverntjenesten det avgjørende ordet i valg av fosterhjem til det enkelte barn. Bufetat har det avgjørende ordet når det gjelder hvilket institusjonstilbud de kan tilby.

I Innst. 14 S (2014–2015), jf. Prop. 1 S (2014–2015) for Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, viser familie- og kulturkomiteen til at den er kjent med at det har vært gjennomført store omstillinger og effektiviseringer innen det statlige barnevernet de siste årene. Komiteen merker seg at dette forutsettes å fortsette og ikke kan håndteres innenfor gjeldende bevilgninger. Komiteen understreker at det alltid må være barnets behov, og ikke økonomiske hensyn, som skal avgjøre hva slags tilbud barnevernet tilbyr. Komiteen mener det er avgjørende at barn får et godt og tilpasset tilbud der omsorgsovertakelse er til barnets beste, og at barnet får en god og trygg barndom enten på institusjon eller i fosterfamilie, avhengig av hva som passer barnets behov best.

3.2 Krav til barneverntjenestens arbeid og kvalitet

Barnets beste skal tillegges avgjørende vekt ved valg av tiltak i barnevernet. Dette prinsippet gjelder blant annet i forbindelse med akuttplasseringer. Vurderinger av hva som er barnets beste, innebærer at det skal legges vekt på å gi barnet stabil og god voksenkontakt og kontinuitet i omsorgen.

I Innst. 395 L (2012–2013), jf. Prop. 106 L (2012–2013), støtter familie- og kulturkomiteens flertall at det i barnevernloven § 1-4 ble lagt inn et forsvarlighetskrav: «Tjenester og tiltak etter denne loven skal være forsvarlige.» Kravet til forsvarlige tjenester og tiltak er en generell rettslig standard med tre hovedelementer, og disse går ut på at tjenesten må 1) holde tilfredsstillende faglig kvalitet, 2) ytes til rett tid og 3) gis i tilstrekkelig omfang. Bufdir har videre utarbeidet *Faglig veileder for akuttarbeidet i institusjoner og beredskapshjem* (akuttveilederen) som beskriver ti faglige kvalitetsmål som ivaretar forsvarlighetskravet i barnevernloven.

Stortinget framhever i Innst. 14 S (2015–2016), jf. Prop. 1 S (2015–2016) for Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, at alle barn og unge skal ha likeverdige tilbud, uavhengig av familiens sosiale bakgrunn eller bosted. Familie- og kulturkomiteen uttaler videre at den opptrappingen som er gjort i de senere år, bidrar til å gi et likeverdig tilbud, men at det likevel er en utfordring at ikke alle får god nok hjelp i rett tid av ulike årsaker. Det er ifølge komiteen viktig med rask behandling med god oppfølging og dessuten å kunne tilby stabile tiltak som er til hjelp for barnet og familien.

Komiteen mener det er viktig å ha tilstrekkelige institusjonsplasser og en fosterhjemsomsorg som fungerer godt, for å ivareta dette.

Barnevernet plikter å tilby rett tjeneste til rett tid, med riktig innhold og av tilstrekkelig omfang, noe som krever dokumentasjon av de faglige begrunnelsene av hva som er barnets beste, og hvilke opplysninger som legges til grunn for vedtaket. Krav om forsvarlig dokumentasjon følger av forsvarlighetskravet i barnevernloven § 1-4. Det følger også av god forvaltningsskikk at det skal være mulig å se ut fra dokumentasjonen i saken hvilke faglige vurderinger som ligger til grunn for de vedtakene som er fattet. God forvaltningsskikk er en ulovfestet rettsregel som supplerer de lovfestede kravene til saksbehandling som følger av forvaltningsloven og særlovgivningen, i dette tilfellet barnevernloven.

3.3 Ansvar for institusjons- og fosterhjemstilbud innenfor barnevernet

I barnevernloven og *forskrift om fosterhjem* står det hva slags ansvar de ulike forvaltningsnivåene har på fosterhjemsområdet. Bufetat skal i henhold til barnevernloven § 2-3 ha ansvar for rekruttering og formidling av fosterhjem og for at fosterhjemmene får nødvendig opplæring og generell veiledning. Dette inkluderer også beredskapshjem. Fosterhjemsforskriften regulerer spørsmål som gjelder plassering av barn i slekt og nettverk. I 2004 ble det tatt inn i § 4 i forskriften at barneverntjenesten alltid skal vurdere om noen i barnets biologiske familie eller nære nettverk kan velges som fosterhjem. Dette innebærer å prioritere familie og nære nettverk i valg av fosterhjem dersom noen i denne kretsen oppfyller de generelle kravene som stilles til fosterhjem i forskriftens § 3.

I Innst. 395 L (2012–2013) *Endringer i barnevernloven*, jf. Prop. 106 L (2012–2013), står det at familie- og kulturkomiteen er svært opptatt av å styrke arbeidet med å rekruttere fosterhjem, og videre at komiteen mener det er viktig at regjeringen vil stimulere til økt rekruttering av fosterhjem i familie og nære nettverk.

I Innst. 14 S (2015–2016), jf. Prop. 1 S (2015–2016) for Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, viser komiteen til at antall barn som har behov for hjelp i det spesialiserte barnevernet, øker, og at også behovet for fosterhjem øker. Komiteen er kjent med at det mangler fosterhjem, og er enig i at det må prioriteres å rekruttere flere.

I Innst. 318 S (2015–2016), jf. Meld. St. 17 (2015–2016), viser familie- og kulturkomiteen til at det er vanskelig å rekruttere et tilstrekkelig antall beredskapshjem, og at mange av beredskapshjemmene befinner seg i kommuner langt fra omsorgskommunen. Det er viktig at det også rekrutteres beredskapshjem i nærkommunene, slik at barn slipper å flytte langt, dersom det å flytte langt ikke er til det beste for barnet.

Komiteen viser til at rekruttering av ordinære fosterhjem er viktig, og at mange barn blir for lenge i beredskapshjem. Komiteen viser til at det har vært en ønsket utvikling fra institusjon til fosterhjem, men er kjent med at noen barn trenger opphold i en periode på institusjon, som bør være tilpasset deres behov. Komiteen understreker imidlertid at det da er viktig at rett tilbud gis til rett barn, at barnet følges nøye opp videre, og at institusjonsoppholdet ikke blir lenger enn nødvendig. Det må være et mål at barn under tolv år ikke skal plasseres på institusjon, men i tilfeller der det likevel er nødvendig å plassere så unge barn på institusjon, bør dette være særskilte plasser/institusjoner.

Det er nødvendig med mangfold i institusjonene for å sikre at tilbudet er mest mulig tilpasset, og ikke blande barn med ulike problemer.

Bufetat har ifølge barnevernloven § 5-1 ansvar for etablering og drift av institusjoner, eventuelt med tilknyttede spesialisttjenester for omsorg og behandling av barn. Dette inkluderer også akuttinstitusjoner. I barnevernloven § 5-8 står det at private og kommunale institusjoner og private og kommunale sentre for foreldre og barn bare kan benyttes for barn som omfattes av loven, dersom institusjonen eller senteret er godkjent av regionalt nivå i Barne-, ungdoms- og familieetaten. Det er gitt egne forskrifter om slike institusjoner og sentre.

3.4 Krav til statlig styring og oppfølging

Det følger av *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) § 4 at departementet skal fastsette overordnede mål og styringsparametere for underliggende virksomheter. Alle virksomheter skal sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, at ressursbruken er effektiv, og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, herunder krav til god forvaltningsskikk. Alle virksomheter skal i tillegg sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og et forsvarlig beslutningsgrunnlag.

Det følger av barnevernloven § 2-3 b første ledd at Statens helsetilsyn har det overordnede faglige tilsyn med blant annet barnevernsvirksomheten i kommunene, med statlige og private institusjoner på barnevernområdet og med andre statlige tjenester og tiltak etter barnevernloven. Helsetilsynet skal bidra til kontinuerlig overvåking av områder med fare for svikt, og skal innhente, oppsummere og videreformidle tilsynserfaringer, jf. Ot.prp. nr. 69 (2008–2009) *Om lov om endringer i barnevernloven*. Ved behandling av proposisjonen presiserte familie- og kulturkomiteen at antall tilsyn må økes, og at kvaliteten på tilsynene må forbedres, jf. Innst. O. nr. 121 (2008–2009).

4 Status og utvikling i bruken av akuttplasseringer

4.1 Antall akuttplasseringer

Frivillige akuttplasseringer

Dersom et barn er uten omsorg fordi foreldrene er syke eller av andre grunner ikke kan sørge for omsorg, er omsorgsbehovet til barnet akutt uten at det er nødvendig med tvang for å få barnet inn i et barneverntiltak. Akuttplasseringer med hjemmel i barnevernloven § 4-6 første ledd gjøres med foreldrenes samtykke.

Tabell 2 Antall barn i frivillige omsorgsplasseringer (§ 4-6 første ledd) i løpet av halvåret, 2014–2016

2014		2015		2016	
1. halvår	2. halvår	1. halvår	2. halvår	1. halvår	2. halvår
492	417	415	426	520	441

Kilde: Kommunenes halvårsrapportering til Bufdir

Tabell 2 viser at i årene 2014–2016 var det hvert halvår mellom 415 og 520 barn som ble frivillig akuttplassert.

Tvungne akuttplasseringer

I andre situasjoner er det nødvendig med tvang for å få et barn akuttplassert. Alle tvangsvedtak fattet av barnevernet må godkjennes av lederen i fylkesnemnda.

Tabell 3 Antall barn i tvungne akuttplasseringer 2014–2016, prosent i parentes

	2014	2015	2016	Totalt
Tvungne omsorgsplasseringer (§ 4-6 andre ledd)	1504 (82)	1555 (86)	1370 (84)	4429 (84)
Atferdsplasseringer (§ 4-25)	320 (17)	258 (14)	261 (16)	839 (16)
Sum	1824	1813	1631	5268

Kilde: Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker

Tabell 3 viser at 5268 barn ble akuttplassert med tvang og uten foreldrenes samtykke i årene 2014–2016. 84 prosent av disse barna ble flyttet fra hjemmet på grunn av fare for å bli vesentlig skadelidende ved å forbli i hjemmet – det dreier seg her om en såkalt tvungen omsorgsplassering. 16 prosent av barna hadde alvorlige atferdsvansker eller vedvarende rusmisbruk og ble derfor plassert med bakgrunn i atferdshjemmelen. Fra 2014 til 2016 gikk antallet akuttplasserte barn ned med 11 prosent. Antallet atferdsplasseringer har gått ned hvert år, mens antallet tvungne omsorgsplasseringer gikk opp i 2015 før det gikk ned igjen i 2016.

Akuttplasseringer med bistand fra Bufetat

Når et barn skal akuttplasseres, vil det ofte være ønskelig å finne en løsning i barnas slekt og nettverk, jf. fosterhjemsforskriften § 4. Dersom den kommunale barneverntjenesten ikke finner en slik løsning, må de få bistand fra Bufetat, som da har

plikt til å levere et akutt-tiltak, enten i statlig tiltaksapparat eller ved å kjøpe inn et privat akutt-tiltak.

De fleste av tabellene som følger i kapittel 4, viser antall tiltak og ikke antall barn. Dette skyldes at ett barn kan være registrert med flere akutt-tiltak, for eksempel som følge av flyttinger mellom beredskapshjem eller at barnet i en kort periode bodde på en institusjon fram til et beredskapshjem ble ledig. Andre barn er registrert med flere tiltak fordi de har flyttet hjem for så på et senere tidspunkt å bli akuttplassert igjen.

Tabell 4 Antall akutt-tiltak per barn som ble plassert gjennom Bufetat i perioden 2014–2017, prosent i parentes

Antall tiltak per barn	Antall barn
1	4289 (75)
2	1143 (19)
3 og flere	478 (6)
Sum	5910

Kilde: Bufetat

Tabell 4 viser at 5910 barn ble akuttplassert med bistand fra Bufetat i perioden 2014–2017. Tallene inkluderer plasseringer i Bufetats statlige tiltak og private tiltak som er kjøpt av Bufetat. De fleste av disse barna, 75 prosent, hadde ett tiltak i løpet av perioden.¹⁴ 6 prosent av dem hadde tre eller flere tiltak i løpet av de tre årene. At ett barn har hatt flere tiltak, kan komme av at barnet har blitt akuttplassert flere ganger, eller at barnet har flyttet mellom beredskapshjem.

Tabell 5 Antall akutt-tiltak fra Bufetat i perioden 2014–2017, fordelt etter vedtak, prosent i parentes

	2014	2015	2016	2017	Total
Frivillige omsorgsplasseringer (§ 4-6 første ledd)	516 (25)	480 (23)	584 (28)	651 (31)	2231 (27)
Tvungne omsorgsplasseringer (§ 4-6 andre ledd)	1184 (57)	1253 (61)	1112 (54)	1068 (51)	4617 (56)
Atferdsplasseringer (§ 4-25)	364 (18)	320 (16)	372 (18)	379 (18)	1435 (17)
Total	2064	2053	2068	2098	8283

Kilde: Bufetat

Tabell 5 viser at Bufetat bisto de kommunale barneverntjenestene med 8283 akutt-tiltak i årene 2014–2017. De 5910 barna hadde altså til sammen 8283 akutt-tiltak. 56 prosent av tiltakene Bufetat bisto med, dreide seg om tvungne omsorgsplasseringer. 27 prosent gjaldt frivillige omsorgsplasseringer, mens 17 prosent gjaldt atferdsplasseringer. I løpet av de fire årene har det totale antallet tiltak vært stabilt. Frivillige omsorgsplasseringer utgjør en større andel av akutt-tiltakene fra Bufetat i 2017 sammenlignet med i 2014. Tilsvarende er det noe nedgang i andelen tvungne omsorgsplasseringer.

14) Tabellen viser bare akutt-tiltak, så dersom det er har vært gjennomført andre tiltak i løpet av perioden, teller ikke disse med i denne oversikten. Det kan for eksempel dreie seg om hjelpetiltak i hjemmet i forkant eller etterkant av akuttplasseringen.

Tabell 6 Antall akutt-tiltak fra Bufetat 2014–2017, fordelt etter region og årstall

	2014		2015		2016		2017	
	Antall akutt-tiltak	Antall akutt-tiltak per 1000 barn	Antall akutt-tiltak	Antall akutt-tiltak per 1000 barn	Antall akutt-tiltak	Antall akutt-tiltak per 1000 barn	Antall akutt-tiltak	Antall akutt-tiltak per 1000 barn
Øst	482	1,56	630	2,04	690	2,22	649	2,08
Sør	603	2,51	430	1,79	459	1,91	458	1,91
Vest	503	1,79	448	1,59	442	1,57	545	1,94
Midt	287	1,65	307	1,77	263	1,52	262	1,51
Nord	189	1,63	236	2,06	211	1,86	183	1,62
Total*	2064	1,84	2051	1,83	2065	1,85	2098	1,87

* Totalen i 2015 og 2016 avviker fra tallene i tabell 6. Dette skyldes enslige mindreårige asylsøkere som ikke tilhører noen av Bufetats regioner.

Kilder: Bufetat og SSB

Tabell 6 viser at antallet akutt-tiltak som ble gitt av Bufetat i årene 2014–2017, lå stabilt på i overkant av 2000 i året. I gjennomsnitt bisto Bufetat med mellom 1,83 og 1,87 tiltak per 1000 barn i Norge. Det gis flest akutt-tiltak til barn i regionene sør, vest og øst, noe som er naturlig fordi disse regionene har størst befolkning. Selv om det totale antallet akutt-tiltak som tilbys fra Bufetat, er stabilt, varierer antallet akutt-tiltak innad i regionene fra år til år. Antall akutt-tiltak per 1000 barn varierte i 2017 fra 2,08 akutt-tiltak per 1000 barn i region øst til 1,51 akutt-tiltak per 1000 barn i region Midt-Norge.

Region øst har i den aktuelle perioden opplevd en økning på 43 prosent i antallet akutt-tiltak, fra 482 i 2014 til 649 i 2017. Region sør har opplevd det motsatte, der har det vært en nedgang på 24 prosent fra 2014 til 2017. I 2014 ble det gitt 604 akutt-tiltak, og i 2017 ble det gitt 458 akutt-tiltak. I de andre regionene varierer det fra år til år om antallet akutt-tiltak økte eller gikk ned. Dataene for de fire årene gir ikke tilstrekkelig grunnlag for å si om noen regioner systematisk etterspør flere akutt-tiltak fra Bufetat enn andre regioner.

Tabell 7 Antall barn i statlige og private akutt-tiltak på gitte datoer i perioden 2014–2017

	31.12. 2014	30.04. 2015	31.08. 2015	31.12. 2015	30.04. 2016	31.08. 2016	31.12. 2016	30.04. 2017	31.08. 2017
Statlige institusjoner	84	87	75	93	98	90	89	92	81
Private institusjoner	59	53	38	50	60	48	55	46	35
Statlige beredskapshjem	238	246	186	225	273	193	245	256	224
Statlige familiehjem	13	15	10	9	8	8	9	10	11
Private fosterhjem	97	136	121	135	152	112	93	79	60
Total	491	537	430	512	591	451	491	483	411

Kilde: Tertialrapporter fra Bufdir for perioden 2014–2017

Tabell 7 viser at det ved utgangen av andre tertial i 2017 bodde 411 barn i ulike akutt-tiltak. Omtrent halvparten av barna bodde i statlige beredskapshjem. At det var flere barn som bodde i beredskapshjem og private fosterhjem enn i institusjoner, skyldes

blant annet at oppholdstiden i hjemmene er lengre enn i institusjonene. Det har vært en nedgang i bruken av private fosterhjem og institusjoner. Dette skyldes at det siden 2016 har vært et mål å gjennomføre akutt plasseringer i statlige tiltak. I statlige tiltaksapparat er ikke denne endringen synlig.

4.2 Kjennetegn ved barn som akuttplasseres

Tabell 8 Alder på akuttplasserte barn og hjemmel for plassering i perioden 2014–2017

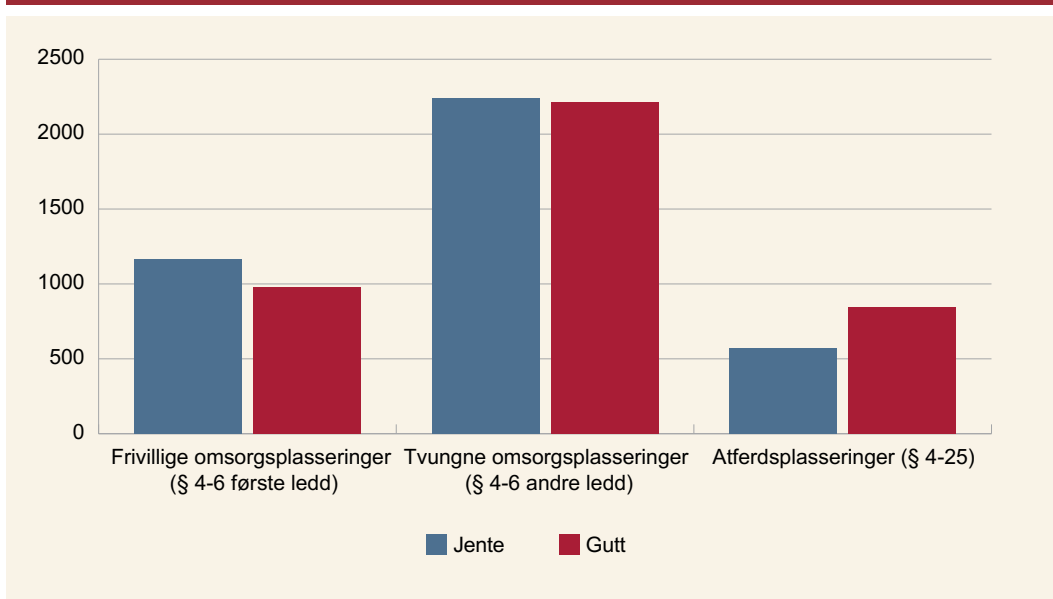
Alder	Frivillige omsorgsplasseringer (§ 4-6 første ledd)	Tvungne omsorgsplasseringer (§ 4-6 andre ledd)	Atferdsplasseringer (§ 4-25)	Totalt
0–2	138	782		715
3–5	105	762		867
6–12	454	1783	9	2246
13–19	1436	1380	1425	4246
Total	2133	4707	1434	8074

Kilde: Bufetat

Tabell 8 viser at Bufetat har gitt omtrent like mange akutt-tiltak til barn over 13 år som til barn under 13 år. Av 8074¹⁵ akutt-tiltak ble 4246 av tiltakene gitt til ungdommer, det vil si barn over 13 år, mens 3828 av tiltakene ble gitt til barn under 13 år.

For barn under 13 år gjøres det nesten utelukkende omsorgsplasseringer, og de fleste gjøres med tvangsvedtak. For ungdom er det en jevn fordeling mellom bruk av de tre akutthjemlene.

Figur 2 Kjønnfordeling for barn i akutt-tiltak i perioden 2014–2017, n = 8009

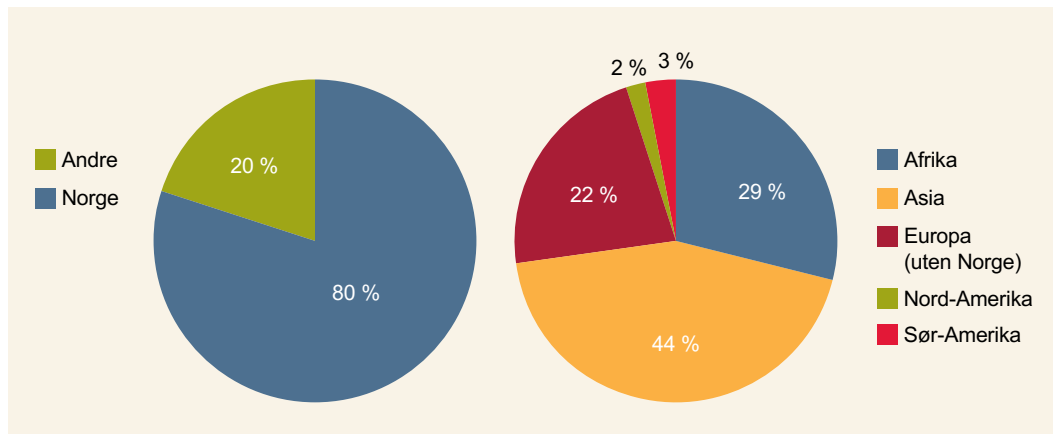


Kilde: Bufetat

15) Totalantallet er lavere enn i foregående tabeller ettersom ikke alle barn i registrert med fødselsdato i Bufetats saksbehandlingssystem.

Figur 2 viser at Bufetat har bistått med omtrent like mange akutt-tiltak til jenter som til gutter. I perioden 2014–2017 var 50,3 prosent av akutt-tiltakene gitt til gutter og 49,7 prosent til jenter. Det er gitt noen flere atferdstiltak til gutter enn til jenter, og det er gitt noen flere frivillige omsorgstiltak til jenter enn til gutter.

Figur 3 Nasjonalitet for barn som har mottatt akutt-tiltak i perioden 2014–2017



Kilde: Bufetat

Figur 3 viser at 80 prosent av akutt-tiltakene som Bufetat bisto med i perioden 2014–2017, ble gitt til barn av norsk opprinnelse.¹⁶ Dersom Norge ekskluderes, viser sektordiagrammet til høyre at det er gitt flest akutt-tiltak til barn fra Asia, og deretter følger Afrika og Europa. 44 prosent av barna som ikke hadde norsk opprinnelse, hadde asiatisk opprinnelse.

Når det gjelder enkeltland, er det flest barn fra Afghanistan (202 barn) som har blitt akutt plassert i den aktuelle perioden. Fra Afrika er det barn fra Somalia som utgjør den største gruppen av akutt plasserte barn i denne perioden (med 117 barn), mens fra Europa er det barn fra Polen som utgjør den største gruppen av akutt plasserte barn (med 73 barn).

16) For 610 barn ble det ikke registrert nasjonalitet i BiRK, og de er dermed ikke inkludert i denne oversikten.

5 I hvilken grad gir Bufetat et tilfredsstillende akutt-tilbud til kommunene?

Barnevernets tjenester skal ytes til rett tid, og på akutfeltet har Bufdir satt fristen for rett tid til å være to timer. Bufetats akutt-tilbud består primært av beredskapshjem og akuttinstitusjoner, og Bufetat plikter å stille med disse tilbudene når den kommunale barneverntjenesten ber om det. For å kunne gi den kommunale barneverntjenesten et forsvarlig akutt-tiltak på kort varsel er det viktig for Bufetat å ha ledig kapasitet, og Bufetat er selv ansvarlig for å ha et riktig dimensjonert tilbud slik at bistandsplikten overfor kommunene kan overholdes.¹⁷

5.1 Dimensjoneringen av Bufetats akutt-tilbud

Bufdir har et mål om at barn skal akuttplasseres i statlige tiltak, men dersom det ikke er ledig kapasitet i et passende tiltak, skal Bufetat kjøpe private akuttplasser. Alle regiondirektører i Bufetat, med unntak av direktøren i region øst, mener at deres region har et akutt-tilbud som er riktig dimensjonert. I rapporteringen til Bufdir melder region øst om en særlig vekst i akuttplasseringer. I 1. og 2. tertialrapport fra 2016 melder regionen om at effektene av denne veksten er at de kjøper flere institusjonsplasser enn forutsatt, at tiltakene barna får, er langt borte fra nærmiljøet, og at tilbudet er mindre spesialisert.

Rådgivere i flere av Bufetats regioner oppgir i intervju at akutt-tilbudet ikke er dimensjonert slik at den kommunale barneverntjenesten får flere valgalternativer. En rådgiver i en av regionene oppgir at det er kun unntaksvis at den kommunale barneverntjenesten kan velge blant flere aktuelle akuttplasser. En rådgiver i en annen region mener at kommunene har lite rom for forhandlinger når de etterspør tiltak, siden Bufetat ikke har så mange hjem å tilby. En rådgiver i en tredje region forklarer at mangel på ledige plasser fører til at rådgiverne tilbyr institusjonsplasser selv om kommunen etterspør beredskapshjem.

5.1.1 Statlige beredskapshjem

Et beredskapshjem er et fosterhjem som på kort varsel kan ta imot barn som er i en akutt situasjon. Fosterhjemmet inngår avtale med Bufetat som oppdragsgiver i tillegg til kontrakt med kommunen om det enkelte barn.

Tabell 9 Antall statlige beredskapshjem i Bufetats regioner i 2017

Region	Antall statlige beredskapshjem	Antall barn 0–19 år	Antall beredskapshjem per 10 000 barn
Øst	139	310 307	4,48
Sør	119	240 258	4,49
Vest	149	281 576	5,29
Midt	34	173 362	1,96
Nord	48	113 251	4,24
Total	505	1 118 754	4,51

Kilde: SSB og Bufdir

17) Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2015) *Instruks for styring og kontroll*.

Tabell 9 viser at Bufetat hadde 505 statlige beredskapshjem i juni 2017. I Norge bor det i overkant av 1,1 million barn i alderen 0–19 år. Det innebærer at det på landsbasis i juni 2017 var 4,5 beredskapshjem per 10 000 barn. Det varierer hvor mange beredskapshjem regionene har. Region Midt-Norge har 34 beredskapshjem, noe som innebærer at det i regionen er 1,96 beredskapshjem per 10 000 barn. Det er langt færre enn i de andre regionene. Til sammenligning er det 4,49 beredskapshjem per 10 000 barn i region sør.

Det er regiondirektøren i Bufetat som har ansvar for å overholde bistandsplikten, og direktøren vurderer ut fra regionens behov hvor mange hjem de trenger å rekruttere. Til sammen ønsker Bufetats regioner å rekruttere 136 nye beredskapshjem i 2017. I region øst, der regiondirektøren i intervju understreker at de har for få akutt plasser, ønsker de å rekruttere 80 nye hjem. I region Midt-Norge, som er den regionen som har færrest beredskapshjem, ønsker de å rekruttere fem nye beredskapshjem. Selv med dette vil region Midt-Norge fremdeles være den regionen som har færrest antall hjem.

5.1.2 Det statlige institusjonstilbudet

Når det gjelder institusjonstilbudet, tilsier et riktig dimensjonert tiltaksapparat at Bufetat kan levere institusjonstiltak i akuttsaker for alle målgrupper når kommunale barneverntjenester etterspør dette.¹⁸ Direktoratet har ikke satt mål for hvor stor den maksimale kapasitetsutnyttelsen i akuttinstitusjoner kan være, men Bufetat region øst skriver at akuttinstitusjonene skal, om mulig, være kvalitetssikret for flere plasser enn det budsjetterte antallet.¹⁹ I 2016 var kapasitetsutnyttelsen på 76 prosent i statlige akuttinstitusjoner. I Bufdirs årsrapport vurderes dette som tilfredsstillende.

Tabell 10 Antall statlige akuttinstitusjonsplasser i Bufetats regioner i 2017

Region	Antall statlige akuttinstitusjonsplasser	Antall barn 13–19 år	Antall plasser pr 10 000 ungdommer
Øst	35	113 773	3,08
Sør	29	87 849	3,30
Vest	19	98 346	1,93
Midt-Norge	15	62 949	2,38
Nord	20	42 664	4,69
Total	118	405 581	2,91

Kilde: Bufdir og SSB

Tabell 10 viser at det per 1. januar 2017 er 118 kvalitetssikrede²⁰ statlige akuttinstitusjonsplasser i Norge. Det vil si at i gjennomsnitt har Bufetats regioner 2,91 institusjonsplasser per 10 000 ungdommer i alderen 13–19 år.²¹ Det varierer mellom regionene hvor mange institusjonsplasser de har tilgjengelig. Region nord har med sine 4,69 plasser per 10 000 ungdommer mer enn dobbelt så mange plasser som region vest, som har 1,93 plasser per 10 000 ungdommer.

18) Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2016) *Disponeringsbrev til Barne-, ungdoms- og familieetaten 2016*.

19) Barne-, ungdoms- og familieetaten, region øst (2016) *Disponeringsskriv 2016: Barnevern*

20) Kvalitetssikring av barneverninstitusjoner gjøres av Bufetat.

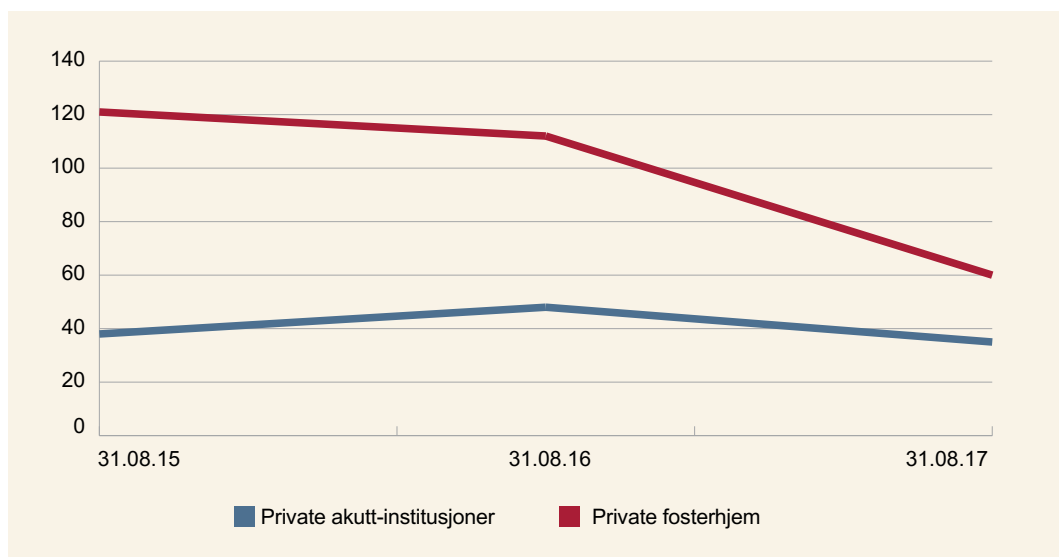
21) Selv om noen institusjonsplasser er godkjent for barn under 13 år, skal barn i denne aldersgruppen primært plasseres i beredskapshjem.

5.1.3 Private akutt-tiltak

Siden 2016 har det vært et mål at akuttplasseringer som hovedregel skal skje i Bufetats statlige tiltak.²² Når Bufetat ikke kan bistå med plasser i det statlige tiltaksapparatet, er kjøp av private plasser en mulighet. De private barnevernaktørene har ikke et differensiert og spesialisert akutttilbud.²³ Det betyr at det ikke skilles mellom beredskapshjem og ordinære fosterhjem, og at det ikke er egne private akuttinstitusjoner, slik det er i Bufetat. De private institusjonene som tar imot akuttplasseringer, er godkjent for plasseringene, men de tar ikke utelukkende imot akuttplasseringer.

Det eksisterer ingen rammeavtale som omhandler kjøp av private fosterhjem for akuttplasserte barn eller akuttinstitusjonsplasser. Beslutningen om ikke å inkludere kjøp av private akuttinstitusjonsplasser i den nye rammeavtalen for kjøp av institusjonsplasser ble tatt i et møte mellom Bufdir og regiondirektørene i Bufetat i april 2015.²⁴ De private kjøpene som gjøres i dag, gjennomføres som enkeltkjøp. I disponeringsbrevet for 2017 skriver Bufdir at enkeltkjøp av akuttplasser innebærer høy risiko med hensyn til forsvarlighet. Dette gjelder spesielt for akuttplasseringer i private fosterhjem, da plasseringene skjer svært raskt og det ikke er tilstrekkelig tid til å sikre god nok kunnskap om hjemmets egnethet på forhånd. Private institusjoner gjennomgår den samme godkjenningen som statlige institusjoner, derfor er deres egnethet klargjort på forhånd i større grad enn hva som er tilfellet for private fosterhjem. I en region uttaler inntakslederen at kvalitetssikringen av private fosterhjem ikke er fulgt godt nok opp, noe regionen har fått flere tilbakemeldinger om. Regionen har ikke hatt gode nok rutiner for å etterspørre informasjon om hjemmet, men inntakslederen mener at rutinene for dette skal være bedre i dag. Departementet opplyser i brev at oppfølgingen av barn i private fosterhjem er blitt bedre etter at Bufetat implementerte nye retningslinjer.²⁵

Figur 4 Antall barn i private akutt-tiltak



Kilde: Bufdirs 2. tertialrapport 2017

22) Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2016) *Disponeringsbrev til Barne-, ungdoms- og familieetaten 2016*.

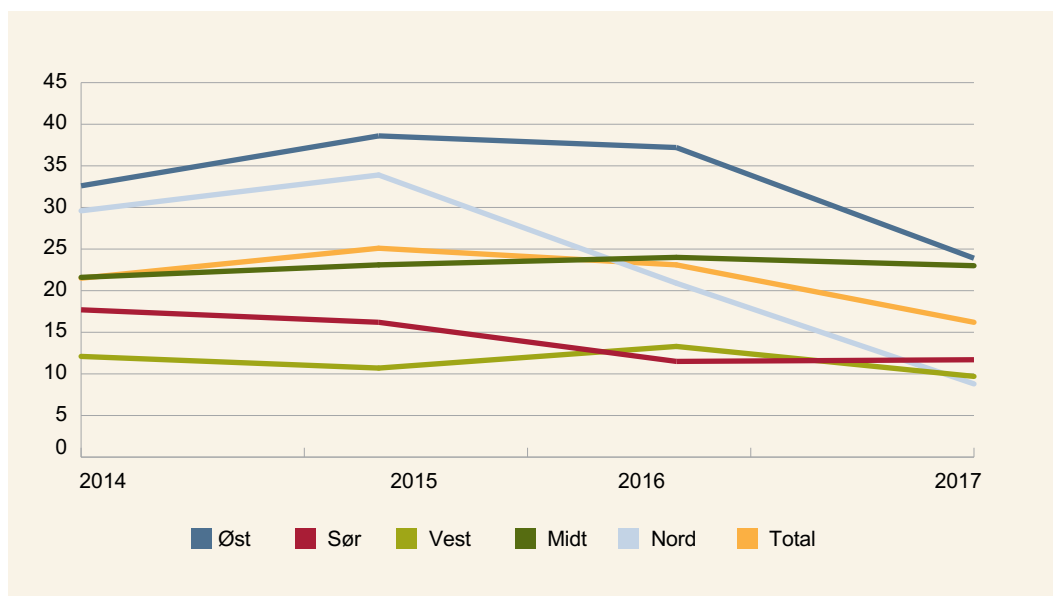
23) I region sør har Grimstad en privat akuttinstitusjon med fire plasser, dette er den eneste private akuttinstitusjonen i landet.

24) Referat fra direktørmøte 9. april 2015.

25) Barne- og likestillingsdepartementet (2018) *Forvaltningsrevisjon av Bufetats bistandsplikt i akuttsaker - oversendelse av hovedanalyserapport for kommentarer*. 16. januar 2018.

Figur 4 viser at antallet akutt plasserte barn i private fosterhjem ble halvert fra august 2015 til august 2017, fra 121 til 60. Dette er en ønsket utvikling fra Bufdirs side.²⁶ I intervjuer som ble gjort med Bufetat våren 2017, kommer det likevel fram at regionene fremdeles er avhengig av private plasser når de har kapasitetsmangel.

Figur 5 Regional bruk av private akutt-tiltak i perioden 2014–2017, tall i prosent



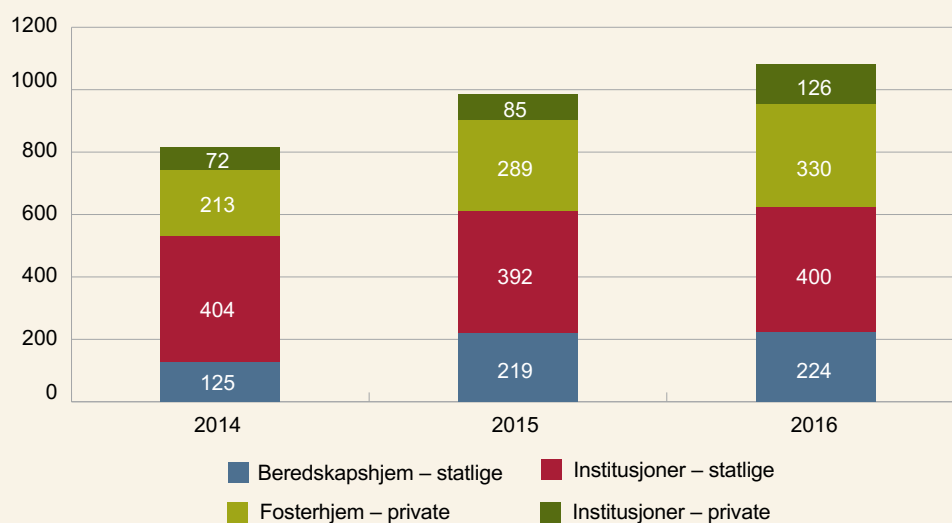
Kilde: Bufetat

Figur 5 viser at i gjennomsnitt 21,4 prosent av akutt-tiltakene Bufetat bisto med i årene 2014–2017, var private. Siden 2016 har det vært et mål å gjennomføre akutt-plasseringer i statlige tiltak. Nedgangen i bruken av private tiltak, som følge av denne målsettingen, vises i figuren. Mellom regionene varierer det hvor mye de kjøper av private akutt-tiltak, og hvor stor nedgangen i kjøp av private tiltak har vært som følge av Bufdirs føring om at Bufetat helst skal bruke statlige tiltak. Region øst kjøpte klart flest private tiltak i perioden. 45,8 prosent av de private akutt-tiltakene som Bufetat bisto med i undersøkelsesperioden, ble gitt av region øst. Over 35 prosent av tiltakene regionen bisto med i 2016, var private tiltak, men i 2017 var andelen sunket til 23,9 prosent. Region nord hadde i 2014 og 2015 nest høyest andel akutt-plasseringer i private tiltak. Fra 2015 til 2017 var det en nedgang i regionen fra 33,9 til 8,8 prosent. I 2014 hadde region nord og region øst nesten like store andeler av plasseringene sine i private tiltak. I 2016, derimot, var det en forskjell i andelen mellom disse to regionene på 15 prosent.

26) Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2017) 2. tertialrapport 2017.

5.1.4 Kostnader ved Bufetats akutt-tilbud

Figur 6 Kostnader ved Bufetats akutt-tilbud i perioden 2014–2016 spesifisert for type tiltak – i millioner kroner

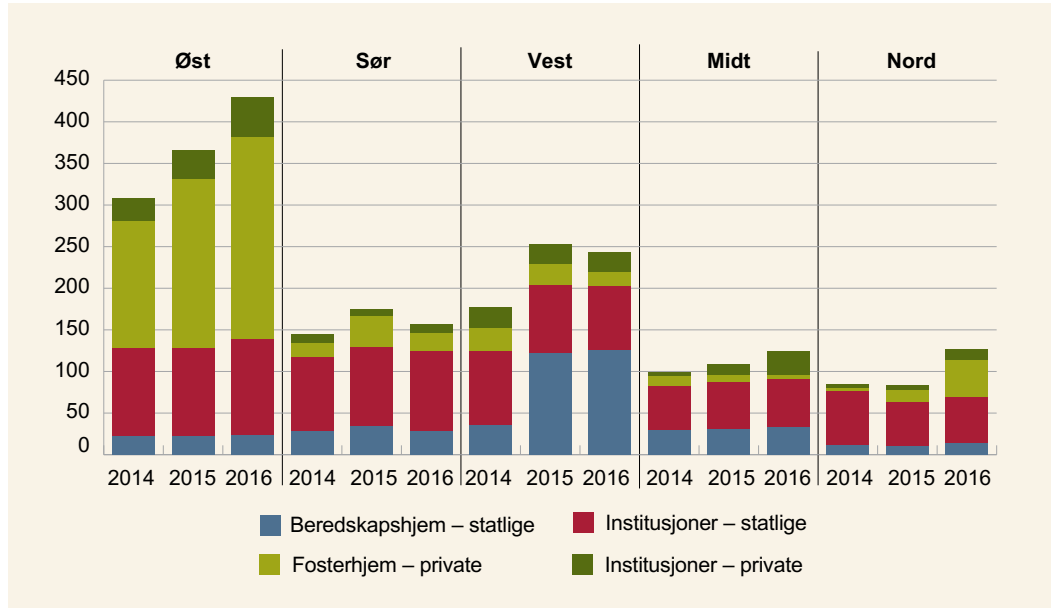


Kilde: Bufetat

Figur 6 viser at Bufetats totale kostnader ved akuttplasseringer økte fra 814 millioner kroner i 2014 til 1080 millioner kroner i 2016. Samlet utgjør statlige akutt-tiltak den største andelen av kostnadene, og i 2016 var kostnadene ved statlige akutt-tiltak på 624 millioner kroner, noe som er en økning på nesten 100 millioner kroner siden 2014. I samme periode økte kostnadene ved kjøp av private tiltak fra 285 millioner kroner til 456 millioner kroner.

Figuren viser videre at de største kostnadene Bufetat har på akutfeltet, gjelder drift av statlige akuttinstitusjoner, disse kostnadene beløper seg til om lag 400 millioner kroner per år. Deretter kommer kostnader til kjøp av private fosterhjem. Kostnadene til drift av statlige akuttinstitusjoner, har vært stabile, mens kostnadene til statlige beredskapshjem, har økt med vel 100 millioner kroner i perioden. Samlet sett har kostnadene til kjøp av private fosterhjem økt mest i perioden, disse kostnadene har økt med 117 millioner kroner, mens kostnadene til kjøp av plasser i private institusjoner, har økt fra 72 millioner i 2014 til 126 millioner i 2016.

Figur 7 Kostnader ved Bufetats akutt-tilbud i perioden 2014–2016, spesifisert for region og type tiltak – i millioner kroner



Kilde: Bufetat

Figur 7 viser at kostnadene ved akutt-tiltak, spesifisert for type akutt-tiltak ved akutt-plasseringer, er forskjellige i regionene. Kostnadene gjenspeiles delvis i hvordan regionenes tilbud er dimensjonert. Region øst hadde høyest kostnader til kjøp av private fosterhjem i løpet av årene 2014–16. Regionen har hatt en økning i kostnadene fra 151 millioner kroner i 2014, til 242 millioner kroner i 2016. Regiondirektøren i region øst uttaler i intervju at regionen har for få statlige plasser, noe som har ført til et merforbruk av private innkjøp. Region vest har høyest kostnader til statlige beredskapshjem. Tabell 9 viser at regionen var den som hadde flest beredskapshjem, og i intervju oppgir regionen at den i de senere år har hatt oppmerksomheten rettet mot å rekruttere beredskapshjem. Det gjenspeiler seg i kostnadsendringen fra 2014 til 2015.

Med unntak av region vests økning i bruken av statlige beredskapshjem har de resterende regionenes kostnader til statlige tiltak holdt seg forholdsvis stabile i perioden. Det er større variasjoner i kostnadene til private tiltak. I fire av de fem regionene var det kjøp av private fosterhjem som utgjorde den største kostnaden ved kjøp av private tjenester. Unntaket er region Midt-Norge, som i større grad har kjøpt private institusjonsplasser.

5.1.5 Alternative løsninger når det statlige tiltaksapparatet ikke har ledig kapasitet

Når det statlige tiltaksapparatet ikke har ledig kapasitet, er det i mange tilfeller ønskelig å undersøke andre muligheter for å levere et tilbud framfor å kjøpe private tiltak. Bufdir uttaler i intervju at når etterspørselen etter akuttplasser er stor, kan regionene øke kapasiteten. Dette gjøres ved å ha dialog med beredskapshjem om for eksempel å kjøpe fri hjemmet fra en friperiode eller plassere flere barn i ett beredskapshjem. En region i Bufetat løste tidligere kapasitetsproblemer ved å ha korte perioder med overbelegg på institusjoner. Det har regionen sluttet med etter at de har fått negative tilbakemeldinger fra Fylkesmannen.

Regionene samarbeider i noen grad på tvers når en region ikke har ledig kapasitet i statlige akutt-tiltak. Bufdir påpeker i intervju at det er den enkelte region som er

ansvarlig for å ivareta bistandsplikten i sin egen region, og det er opp til regionene selv om de vil bruke ledig kapasitet til å bistå andre regioner. I intervjuer med Bufetat uttaler rådgivere i noen regioner at de i henhold til rutinene skal undersøke mulighetene for å plassere barna i andre regioner før de undersøker det private markedet. I én region har de som handlingsregel at de kun mottar et barn fra en annen region hvis det er minst to ledige tiltak i regionen. Rådgivere i regionene forteller at det ofte er vanskelig å få til plasseringer i andre regioner ettersom presset på kapasiteten gjerne kommer samtidig. En årsak til at presset kommer samtidig, er at det påvirkes av skoleåret. Rådgivere i flere regioner påpeker at det er mange akutt plasseringer om høsten. Det kommer av at det nye skoleåret har vart en liten stund og barnevernet får flere bekymringsmeldinger fra skolene.

5.1.6 Årsaker til kapasitetsutfordringer i regionenes akutt-tilbud

Det er mange og ofte sammensatte årsaker til at regionenes tiltakskapasitet ikke er tilstrekkelig. Flere av Bufetats regioner opplyser i intervju at det er stor variasjon i antall barn som akuttplasseres, noe som gjør det vanskelig å planlegge dimensjoneringen. Dersom det kommer flere barn med behov for akutt-tiltak samtidig, kan det by på problemer. Det kan være tilfeldige årsaker til at antall barn som akuttplasseres, øker. Det kan for eksempel være at flere søsken akuttplasseres, eller at et ungdomsmiljø brytes opp. I tillegg kan enkelte barn som har større utfordringer, binde opp store ressurser hos regionene, for eksempel slik at Bufetat ikke kan bruke alle plassene på en institusjon.

Rekruttering av fosterhjem og beredskapshjem

I intervjuer med Bufetat og i Bufetats internrapportering kommer det fram at den viktigste årsaken til kapasitetsproblemer er at regionene ikke får rekruttert like mange fosterhjem og beredskapshjem som de trenger. I intervjuer med Bufetat pekes det på at det er en utfordring at de aktuelle hjemmene ofte ligger i områder der behovene for beredskapshjem er mindre. Hjemmene ligger ofte i mindre sentrale strøk, mens det er ønskelig med beredskapshjem i områdene nær de større byene der det bor flere barn, og i nærheten av Statens Barnehus.²⁷

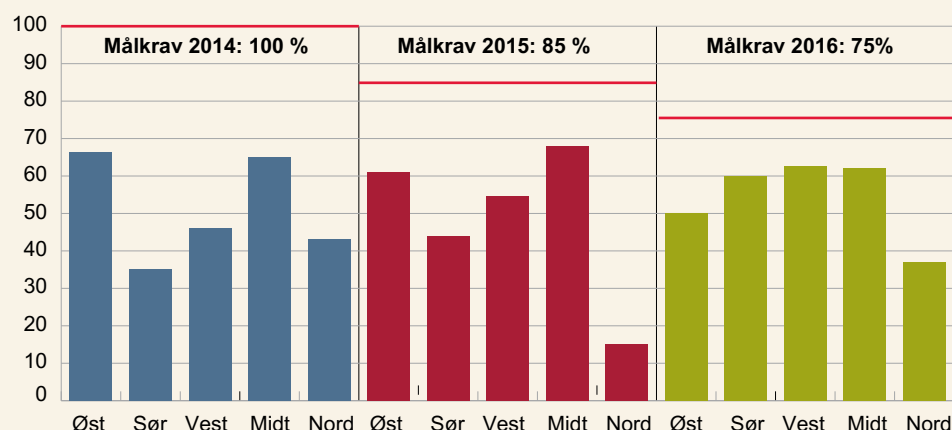
Oppholdstid i beredskapshjem og institusjon

Barn som akuttplasseres, skal ofte videre i et ordinært barneverntiltak, som fosterhjem. Når barneverntjenesten ikke har ledige fosterhjem til barna, kan de bli værende for lenge i akutt-tiltaket.

I akuttveilederen står det at oppholdstiden i akutt-tiltakene bør være av kortest mulig varighet, for å hindre mulige skadevirkninger for barnet av å være i en midlertidig og uavklart omsorgssituasjon over tid. Når barn blir for lenge i akutt-tiltaket, fører det også til at plasser bindes opp, noe som igjen gjør at Bufetat har færre ledige plasser å tilby ved nye akuttplasseringer. Problemet med for lang oppholdstid gjelder særlig for barn som blir plassert i beredskapshjem. Ifølge Bufetat skyldes dette i stor grad at det ikke finnes et ledig eller riktig fosterhjem for det enkelte barn. Dette fører igjen til at kapasiteten i beredskapshjemmene bindes opp.

27) Statens Barnehus er et tilbud til barn og ungdom som kan ha vært utsatt for eller vært vitne til vold eller seksuelle overgrep. I 2017 var det opprettet Statens Barnehus i elleve fylker.

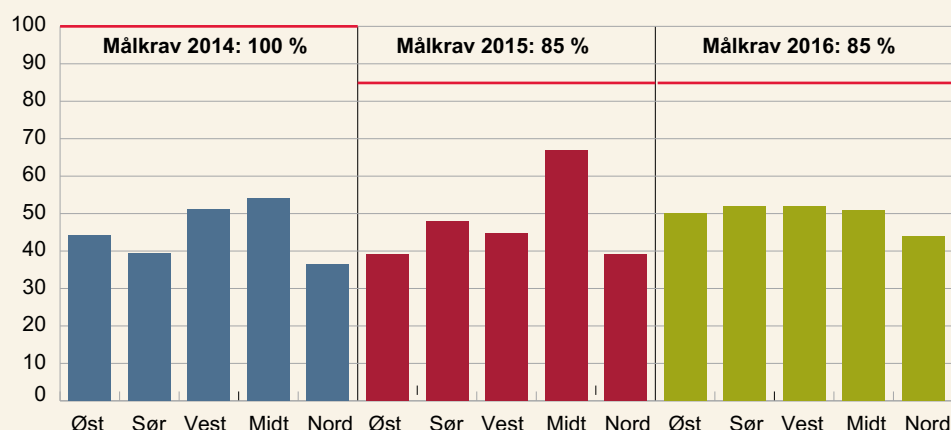
Figur 8 Andel akutt plasserte barn med anbefalt oppholdstid i akuttinstitusjon i perioden 2014–2016, spesifisert for hver enkelt region



Kilde: Regionene i Bufetats årsrapporter for årene 2014–2016

I 2014 var den anbefalte oppholdstiden i akuttinstitusjoner fire uker eller mindre. I 2015 ble den økt til seks uker eller mindre. Bufdir har satt målkrav for Bufetat om hvor stor andel av barna som ikke skal overskride denne oppholdstiden. Figur 8 viser at ingen regioner nådde målkravet i 2014, 2015 og 2016 – kravet var da på henholdsvis 100, 85 og 75 prosent. I 2014 varierte resultatene for andelen barn som hadde en oppholdstid som var innenfor anbefalingene, fra 66 prosent i region øst til 35 prosent i region sør. I 2015, da oppholdstiden ble oppjustert og målkravet senket, klarte heller ingen regioner å oppfylle målkravet. Bare 15 prosent av barna i region nord hadde en oppholdstid i akuttinstitusjon som var kortere enn seks uker. I 2016 ble målkravet senket ytterligere, til 75 prosent, men fremdeles var det ingen regioner som klarte å nå målet.

Figur 9 Andel akutt plasserte barn med anbefalt oppholdstid i beredskapshjem i perioden 2014–2016, spesifisert for hver enkelt region



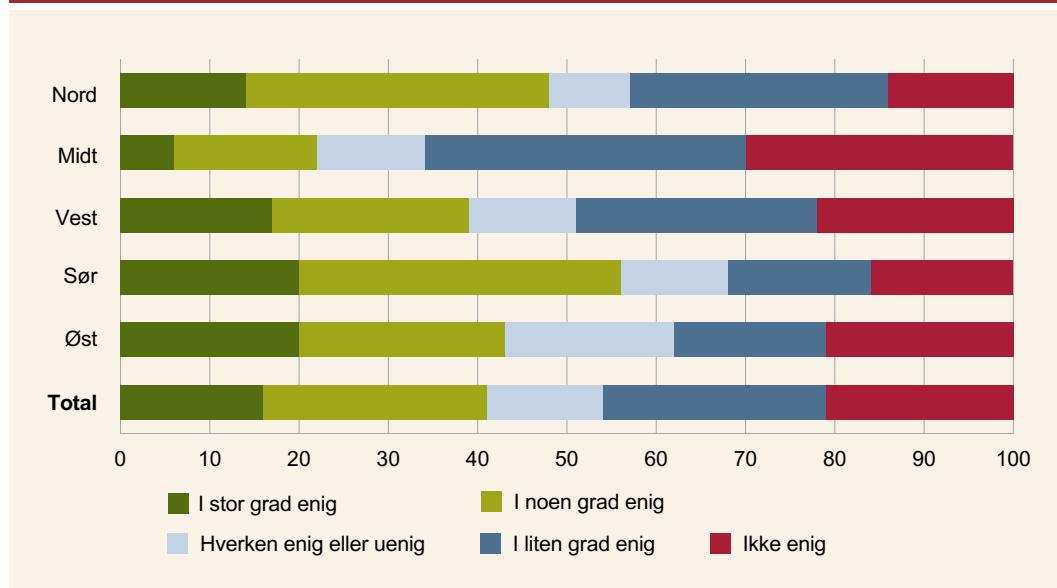
Kilde: Bufetats årsrapporter for årene 2014–2016

Figur 9 viser andelen barn som hadde en oppholdstid i beredskapshjem på tre måneder eller mindre. Ingen av regionene klarte å nå målet som var satt til 100 prosent

i 2014 og 85 prosent i 2015 og 2016. Mellom regionene varierte andelen barn som hadde en oppholdstid i beredskapshjem som ikke overskred anbefalt oppholdstid, fra 37 prosent i region nord i 2014 til 67 prosent i region Midt-Norge i 2015. I tillegg til at lang oppholdstid binder opp kapasiteten i akutt-tiltakene, er det ikke heldig for barn å være lenge i akutt-tiltakene. I akuttveilederen, hvor forsvarlighetskravet i barnevernloven klargjøres, anbefales det at oppholdstiden i akuttinstitusjon er av kortest mulig varighet og ikke overstiger seks uker.

5.1.7 Kommunale barnevernlederes vurdering av dimensjoneringen av akutt-tilbudet

Figur 10 Barnevernledernes svar på påstanden «Bufetat dekker behovet for antall akuttplasser», tall i prosent, n = 189



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse

Figur 10 viser at 41 prosent av barnevernlederne i stor eller noen grad er enig i at Bufetat dekker behovet for antall akuttplasser. 46 prosent av barnevernlederne er i liten grad eller ikke enig i påstanden. I region sør er barnevernlederne mest enig i at Bufetat dekker behovet for antall akuttplasser, der svarer 56 prosent at de i stor eller noen grad er enig i påstanden. Barnevernlederne i region Midt-Norge er minst enig i påstanden, 21 prosent av disse svarer at de i stor grad eller i noen grad er enig påstanden. Tabell 9 og tabell 10 viser at region Midt-Norge også er den regionen som har færrest beredskapshjem og nest færrest institusjonsplasser ut fra populasjonen. Til sammenligning har regionene sør og nord, der barnevernlederne i større grad er enig i påstanden, henholdsvis flest beredskapshjem og akuttinstitusjonsplasser per barn. Flere barnevernledere som tilhører ulike regioner, utdyper at de er særlig misfornøyd med tilgangen på beredskapshjem.

Faktaboks 2 Eksempler på barnevernlederes utsagn om dimensjoneringen av Bufetats akutt-tilbud

- «Bufetat har for lite tilgjengelige beredskapshjem.»
- «Mangel på beredskapshjem og nedbygging av statlige institusjonsplasser er et problem både for Bufetat og kommunene.»
- «Vil spesielt peke på dårlig kapasitet for beredskapshjem og akuttinstitusjoner i våre to fylker.»
- «Alltid en utfordring om det er ledig beredskapshjem.»

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse

5.2 Akuttplasser tilpasset barnas behov

Bufetats ansvar for å bistå med akutt-tiltak innebærer at barn skal gis et forsvarlig tilbud i tråd med det enkelte barns behov. I akuttveilederen som er utarbeidet av Bufdir, utdypes det at tiltaket barnet flyttes til, skal være best mulig tilpasset de behovene barnet har på tidspunktet rett før flytting.

For å kunne møte det enkelte barns behov er det nødvendig med et differensiert akutt-tilbud. Bufetats regioner har stor grad av frihet når det gjelder å bestemme hvordan tilbudet skal være differensiert. Intervjuer med Bufetat viser at regionene opplever friheten de er gitt, som en god tilnærming fra direktoratets side, men i én region legges det til at friheten gjør at regionene oppfatter differensieringen ulikt. Det varierer hvorvidt Bufetats regioner oppfatter det som tydelig hvordan akutttilbudet skal differensieres. Inntakslederne i region øst og region sør uttaler i intervju at det ikke er klart for dem hva innholdet i et differensiert akutttilbud skal være.

Faktaboks 3 Om Fylkesmannens tilsyn av Bufetats akuttarbeid

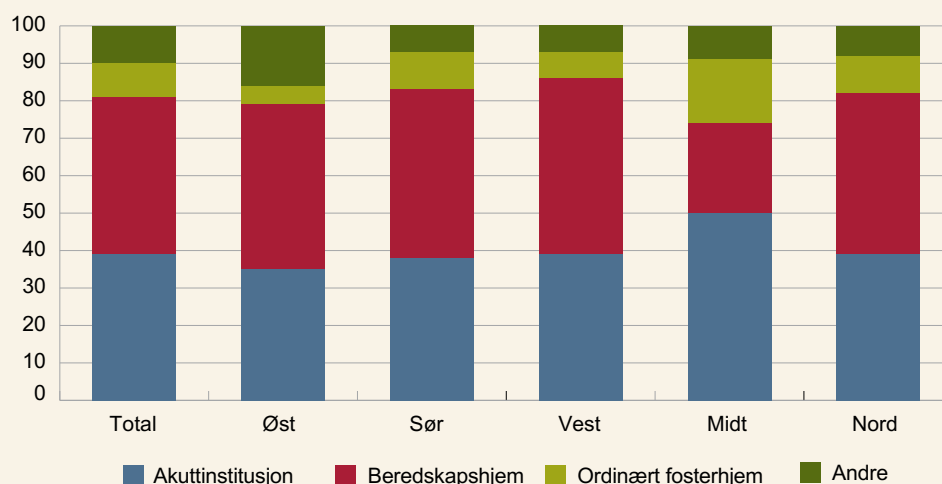
Det følger av barnevernloven at Fylkesmannen skal føre tilsyn med lovligheten av Bufetats tjenester. Fylkesmannen er klageinstansen for Bufetats tjenestetilbud. Sju fylkesmenn har mottatt klager fra kommunale barneverntjenester på manglende overholdelse av bistandsplikten ved akuttplasseringer i til sammen 15 saker i perioden 2014–2016. I ti av sakene konkluderte fylkesmennene med at Bufetat brøt bistandsplikten eller ikke ga et forsvarlig akutt-tilbud. Tilsynene og avvikene gir ikke noe helhetlig bilde av hvor ofte det forekommer brudd på bistandsplikten. For å få et helhetlig bilde av situasjonen kreves det at det kommunale barnevernet alltid klager når de mener det forekommer brudd på bistandsplikten.

Kilde: Fylkesmannens avslutningsdokumenter

5.2.1 Differensiering av tilbud etter alder og tiltak

De fleste akuttplasseringer gjøres i akuttinstitusjoner og beredskapshjem. I noen tilfeller akuttplasseres barn i familiehjem eller direkte i ordinære fosterhjem. Dersom fylkesnemnda med stor sannsynlighet vil konkludere med at det er nødvendig med omsorgsovertakelse av spedbarn, påpeker flere regioner i intervju at de undersøker muligheten for å plassere barna direkte i ordinære fosterhjem.

Figur 11 Akutt-tiltak for barn og ungdom i årene 2014–2017, tall i prosent

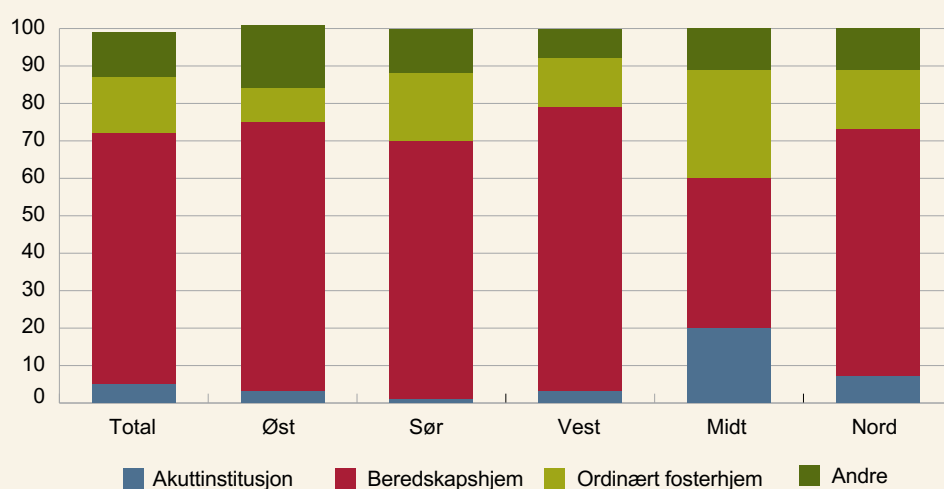


Kilde: Bufetat

Figur 11 viser at i årene 2014–2017 bisto Bufetat kommunalt barnevern med omtrent like mange akutt-tiltak i beredskapshjem som i institusjon. Hver av disse utgjorde 41 prosent av akutt-tiltakene. Mellom regionene varierer det noe hvilke tiltak de har bistått det kommunale barnevernet med. 23 prosent av tiltakene region Midt-Norge bisto med, var beredskapshjem. Til sammenligning bisto de andre regionene med beredskapshjem i mellom 42 og 47 prosent av tiltakene. Region Midt-Norge har derimot en høyere andel barn som blir plassert direkte i ordinære fosterhjem.

Tiltak til barn og ungdom

Figur 12 Akutt-tiltak for barn under 13 år i perioden 2014–2017, tall i prosent

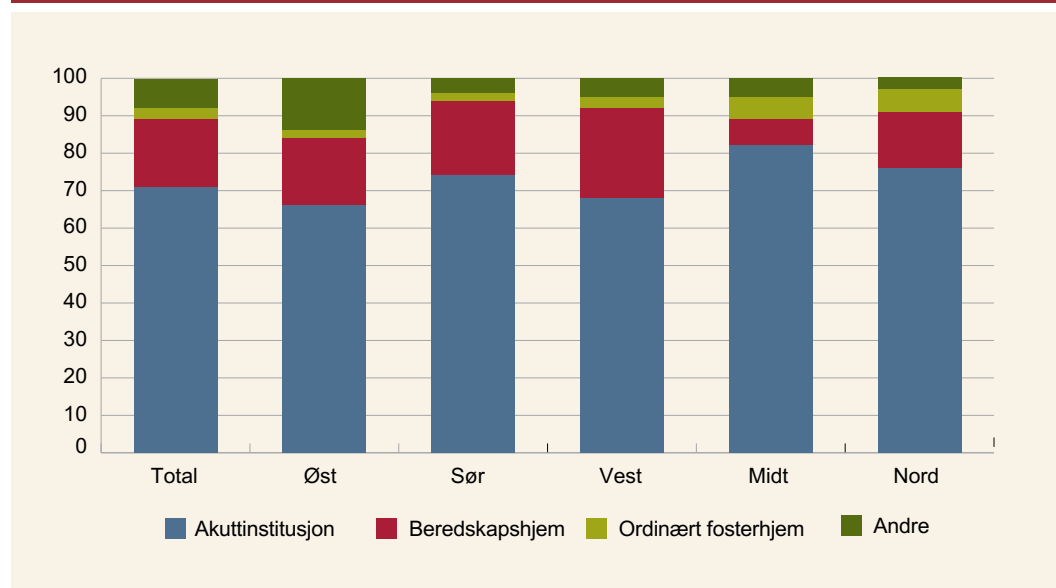


Kilde: Bufetat

Figur 12 viser at 67 prosent av barna under 13 år ble plassert i beredskapshjem, mens 5 prosent ble plassert i akuttinstitusjon. 15 prosent av barna ble plassert direkte i ordinære fosterhjem. At barn under 13 år som regel plasseres i beredskapshjem, er god praksis i henhold til akuttveilederen. Rådgivere i Bufetat uttaler at det er utfordrende å finne beredskapshjem for alle barn under 13 år. Det skyldes blant annet at det finnes tilfeller der Bufetat og den kommunale barneverntjenesten kommer fram til at barnet ikke er egnet til å bo i et beredskapshjem.

I region Midt-Norge ble betydelig færre barn enn i de andre regionene plassert i beredskapshjem. I denne regionen ble flere barn plassert i ordinære fosterhjem og institusjoner. Region Midt-Norge har hatt ansvar for 112 av de 221 tiltakene hvor barn under 13 år har blitt akutt plassert i institusjon, og er dermed den regionen hvor barn under 13 år klart oftest har blitt plassert i akuttinstitusjoner. Tall fra Bufetat viser at 70 prosent av disse barna har hatt en oppholdstid på én uke eller mindre, så flertallet av plasseringene var dermed svært korte. 60 prosent av disse plasseringene ble gjort i en ideell institusjon som har godkjente plasser for barn helt ned til 0 år.

Figur 13 Akutt-tiltak for ungdom i perioden 2014–2017, tall i prosent



Kilde: Bufetat

Figur 13 viser at i perioden fikk 71 prosent av ungdommene akutt-tiltak i institusjon, mens 18 prosent av ungdommene fikk tiltak i beredskapshjem. I region Midt-Norge fikk 7 prosent av de akuttplasserte ungdommene tiltak i beredskapshjem. Dette er en vesentlig lavere andel enn i de andre regionene, hvor andelen varierer mellom 16 og 24 prosent. Det er den kommunale barneverntjenesten som bestemmer om barnet skal plasseres i et beredskapshjem eller i en akuttinstitusjon. Tabell 9 viser at region Midt-Norge har 1,96 beredskapshjem per 10 000 barn, mens i de andre regionene varierer antallet mellom 4,24 og 5,29 beredskapshjem per 10 000 barn. De regionene som har flest beredskapshjem, er de samme som i større grad tilbyr beredskapshjem til ungdom.

At ungdom plasseres oftere i institusjon enn i beredskapshjem, er ifølge departementet og direktoratet faglig forsvarlig.²⁸ Barns rett til medvirkning har i de senere år blitt styrket i barnevernet, og Bufdir påpeker at ungdom, og særlig ungdom som er i en

28) Det er en internasjonal trend der det ønskelig å plassere barn i fosterhjem i stedet for institusjoner. Departementet uttaler i intervju at dette ikke gjelder på akuttfeltet, der plasseringene burde være av kortere art.

akuttsituasjon, oftere ønsker å bo i en institusjon framfor i et beredskapshjem. Når de befinner seg i en umiddelbar krise, ønsker mange heller å være i en institusjon enn å knytte seg til en ny familie. I tillegg uttaler Bufdir at det er vanskeligere å rekruttere beredskapshjem som tar imot ungdom, enn beredskapshjem som tar imot barn.

Differensiering av beredskapshjem

Bufetat har ansvar for at det finnes et tilstrekkelig antall fosterhjem i regionene. Det må rekrutteres forskjellige typer fosterhjem, slik at det ved plassering er mulig å ta hensyn til det enkelte barns særlige behov, jf. Prop. 106 L (2012–2013). Blant regionene er det ulik praksis for hvilke aldersgrupper beredskapshjem skal ta imot. I enkelte regioner mottar beredskapshjemmene barn og ungdom i alle aldre, fra 0 til 18 år. Andre regioner har delt inn beredskapshjemmene etter hvorvidt de tar imot barn (0–12 år) eller ungdom (13–18 år). Utover dette er det ingen ytterligere kriterier for differensiering. Selv om det ikke finnes en formalisert differensiering av beredskapshjem, forsøker Bufetat å matche barn og hjem som de mener vil passe godt sammen.

Faktaboks 4 Eksempler fra kommunale barnevernledere på akutt-tiltak fra Bufetat som de mener ikke var forsvarlige

- «Barn med særskilte behov grunnet manglende hørsel fikk tilbud om et hjem uten kompetanse på kommunikasjon med barn på tegnspråk.»
- «Beredskapshjemmet hadde ikke de ressursene som skulle til for å håndtere barnets utfordringer.»
- «Vurderingen var at tilbudet ble gitt ut fra hvor det var ledig plass, ikke etter hva den kommunale barneverntjenesten etterspurte.»
- «Barnet hadde store utfordringer med kvinner og utsatte dem for vold eller trusler. Dette ble presentert for Bufetat, men det eneste plasseringsalternativet den kommunale barneverntjenesten fikk, var et hjem med to kvinner.»
- «Beredskapshjemmet som ble tilbudt, behersket ikke samisk språk, og barnet var samisk-talende. I tillegg var det lang reisevei, og ingen offentlig transport tilgjengelig på det aktuelle tidspunkt. Det ville tatt den kommunale barneverntjenesten minst 20 timer å kjøre med bil.»
- «Den kommunale barneverntjenesten fikk tilbud om beredskapshjem med små barn, selv om barneverntjenesten ba om hjem uten barn, da det var fare for at ungdommen som skulle plasseres, kunne forgripe seg på barn.»

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse

Differensiering av institusjonstilbudet

Etter endringene som ble gjort i barnevernloven i 2013, økte oppmerksomheten på differensieringen av institusjonstilbudet, jf. Prop. 106 L (2012–2013). På institusjonsområdet er det ikke bare viktig med differensiering for at barna skal få et tilbud som er tilpasset det enkelte barns behov. Det er også viktig med differensiering for å redusere risikoen for negativ læring og påvirkning mellom barna. I henhold til *forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner* (kvalitetsforskriften) § 2 skal institusjoner ha en definert målgruppe, og faglige metoder som anvendes ved institusjonen, skal være tilpasset institusjonens målgruppe.

Institusjonstilbudet til Bufetat er inndelt i følgende målgrupper:

- akutt plasseringer
- omsorgsplasseringer for barn mellom 6 og 12 år
- omsorgsplasseringer for barn mellom 13 og 20 år
- atferdsplassering med lav risiko for videre problemutvikling
- atferdsplassering med høy risiko for videre problemutvikling
- atferdsplassering rus

Akutt plasseringer er en egen målgruppe, og i de statlige institusjonene er barn med akuttvedtak atskilt fra barn som tilhører andre målgrupper. I private institusjoner hender det at akuttplasserte barn bor sammen med barn som tilhører andre målgrupper. Barne- og likestillingsdepartementets merknader til kvalitetsforskriften gir uttrykk for at en institusjon kan ha flere målgrupper så lenge de er definert og det foreligger et formulert mål for hver enkelt målgruppe.²⁹

Akutt plasseringer deles inn i omsorgs- og atferdsplasseringer.³⁰ Mange av akuttinstitusjonene til Bufetat er godkjent for både omsorgs- og atferdsplasseringer,³¹ men det varierer om barn med ulike akuttvedtak kan plasseres i samme institusjon. I region sør og region nord plasseres ungdom med hjemmel i omsorgs- og atferdsparagrafer sammen. I begge regionene er institusjonene godkjent for å ta imot begge gruppene, og de har eiendomsmasser som kan deles fysisk og dermed skjerme ungdommer som risikerer å bli utsatt for negativ påvirkning fra andre barn. For å forklare hvorfor barn med forskjellige akuttvedtak plasseres sammen, vektlegger ledelsen ved institusjonene i region nord og region sør i intervju at hvilken paragraf den kommunale barneverntjenesten har brukt, ikke nødvendigvis forteller hvilke utfordringer barnet har. Ved ikke å skille omsorgs- og atferdsplasseringer fra hverandre får de muligheten til å sette sammen barnegruppen etter barnas behov. En ansatt ved en institusjon sier: «Trettenåringer med atferdsproblemer, men uten rusproblematikk, kan ha det bedre sammen med jevn gamle barn eller ungdom med omsorgsbehov enn eldre ungdom med rusproblemer.»

I region øst og region vest holdes omsorgs- og atferdsplasserte barn strengt atskilt. Regiondirektøren i Bufetat vest uttaler at de ikke vil ha barn som er plassert etter ulike hjemler, i samme institusjon. Det er for at de skal kunne gi et godt tilbud til ulike barn og ungdom. Region Midt-Norge holder også omsorgs- og atferdsplasserte barn atskilt, men de har en noe mindre streng praksis på området enn region øst og region vest. I utgangspunktet plasseres barna på to forskjellige institusjoner, men i noen tilfeller blir ungdom med omsorgsvedtak flyttet over til akuttinstitusjonen hvor ungdom med atferdsproblemer bor. Årsaken til dette er at de aktuelle ungdommene har et atferdsmønster som passer bedre inn i tilbudet ved en atferdsinstitusjon. Ungdom med atferdsproblemer flyttes ikke til omsorgsinstitusjoner.

5.2.2 Tiltak i relativ nærhet til barnets hjemsted

I intervju viser departementet og direktoratet til at lang avstand fra barnets hjemsted til tiltaket i seg selv ikke fører til brudd på bistandsplikten hvis det er gjort en forsvarlighetsvurdering i forkant av plasseringen. Bufdir presiserer at i vurderingen av om avstanden til tiltaket er forsvarlig, må det tas utgangspunkt i det enkelte barns behov, der blant annet barnets alder må tas hensyn til.

29) Barne- og familiedepartementet (2004) *Godkjenning og kvalitetssikring av barneverninstitusjoner – presisering av regelverk*. Brev til Statens barnevern og familievern, regionene av 11. februar 2004.

30) Omsorgsplasseringer gjøres etter barnevernloven § 4-6 første ledd eller § 4-6 andre ledd. Atferdsplasseringer gjøres etter barnevernloven § 4-25 jf. 4-24.

31) <www.bufdir.no/Barnevernsinstitusjoner/> [Hentdato 26. oktober 2017]



Opprettholdelse av lokalt nettverk vil i mange tilfeller være viktig for barn og unge. (Foto: Tine Poppe/Bufdir)

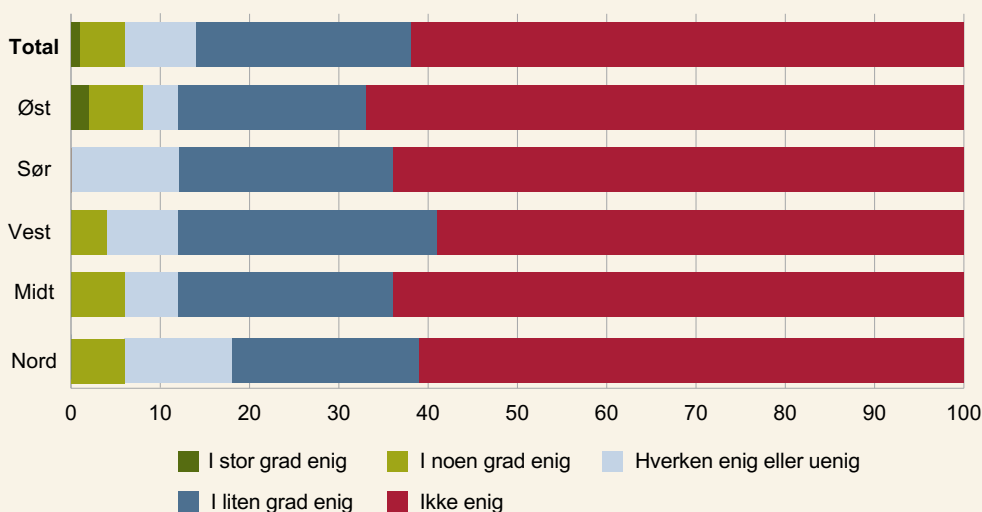
Bufdir oppgir at det er flere forhold som gjør at noen barn må flytte til et tiltak som ligger lenger bort enn det som kan virke optimalt. Direktoratet framhever at den viktigste årsaken til at det er slik, er at det ikke er mulig innenfor de økonomiske rammene til Bufetat å ha så mange akutt-plasser som kreves for å unngå reisevei for alle barn. Dette forsterkes av at områder i Norge har lav befolkningstetthet. Direktoratet presiserer også at distanse til hjemmet i noen tilfeller er ønsket.

I to av Fylkesmannens tilsynssaker har lang distanse vært én årsak til at Bufetats akutt-tiltak ikke har vært forsvarlige.³² I spørreundersøkelsen til kommunale barnevernledere trekkes distanse fra hjemsted til akutt-tiltak fram som en viktig årsak til misnøye i den kommunale barneverntjenesten. De kommunale barnevernlederne gir eksempler på utfordringer med plasseringer som er langt unna hjemstedet:

- Det er vanskelig å gjennomføre samvær mellom foreldre og barn.
- Det er vanskeligere å tilby veiledning til beredskapshjemmet.
- Det er vanskelig for kommunal barneverntjeneste å følge opp barnet.
- Det er vanskelig med helsemessig oppfølging.
- Barneverntjenesten får ikke utredet barnet godt og raskt nok.
- Barnet bryter med blant annet skole, venner og familie.

32) Avslutningsdokument fra Fylkesmannens tilsyn (Troms 2016).

Figur 14 Barnevernledernes svar på påstanden «Bufetat har god nok tiltakskapasitet til å plassere barnet i nærområdet dersom det er ønskelig», tall i prosent, n = 188



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse

Figur 14 viser at 86 prosent av barnevernlederne svarer at de i liten grad eller ikke er enig i at Bufetat har god nok tiltakskapasitet til å plassere barnet i nærområdet dersom det er ønskelig. I samtlige regioner er det misnøye med at barn får akutt-tiltak som er for langt unna hjemstedet. Selv om befolkningstettheten og transportmulighetene i regionene er veldig forskjellige, er det ingen store forskjeller mellom regionene om hvorvidt barnevernlederne mener Bufetat leverer tiltak i barnas nærområder. Barnevernlederne i region sør er i noen grad mindre enig i påstanden enn barnevernlederne som tilhører de andre regionene. Dette kan skyldes at de kommunale barneverntjenestene har forskjellige forventninger til hvilken distanse de kan regne med. Regiondirektøren i Bufetat region sør mener at store kommuner i regionen ikke er vant til å ha en reisevei som tar mer enn én til to timer. Ansatte i Bufetat region nord mener regionen ikke kommer dårligere ut i spørreundersøkelsen fordi folk i Nord-Norge er vant til å reise langt.

Faktaboks 5 Eksempel på lang distanse fra hjemsted til tilbudt akutt-tiltak

En kommunal barnevernleder forteller om et tilfelle der en mor som var flyktning, ble innlagt på sykehus. Ettersom moren ikke hadde noe nettverk i Norge, måtte barnevernet sørge for barnas omsorg mens hun var innlagt. Det kommunale barnevernet henvendte seg til Bufetat, som tilbød et beredskapshjem som var i samme region, men to flyturer unna. Den kommunale barneverntjenesten vurderte dette til ikke å være et forsvarlig tilbud, og en ansatt i barneverntjenesten tok derfor med seg barna hjem. Hvis plasseringen hadde blitt gjennomført, ville barna blitt tatt ut av skolen, og det ville vært vanskeligere for det kommunale barnevernet å følge opp barna. Det ville også vært vanskelig for barna å ha samvær med moren på sykehuset.

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse og samtale med en barnevernleder

5.2.3 Akutt-tilbud til rett tid

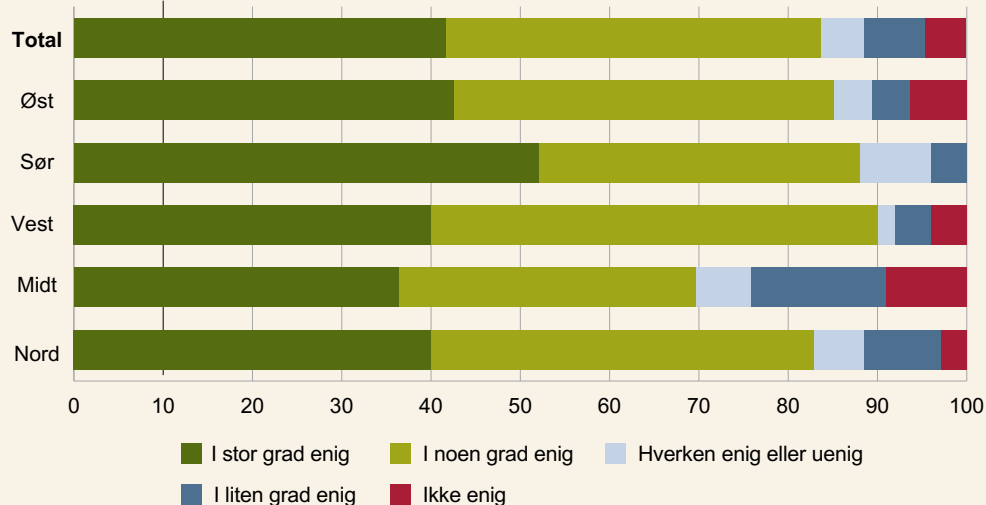
Bufetat er ansvarlig for at alle barn i den aktuelle regionen som har behov for en plass i en akuttinstitusjon eller et beredskapshjem, får dette. Tilbudet skal gis til rett tid, noe som er særlig viktig fordi situasjonen er akutt og ventetid er uheldig for barnet.

Bufdirs krav om at hjelp skal gis til rett tid på akuttfeltet, går ut på at den kommunale barneverntjenesten skal få et faglig forsvarlig tilbud i løpet av to timer. I intervju presiserer Barne- og likestillingsdepartementet at dette er en operasjonalisering og ikke en tolkning av loven. Det innebærer at en overskridelse av totimersfristen ikke automatisk innebærer at bistandsplikten er brutt.

Alle akutthenvendelser fra det kommunale barnevernet til Bufetat skjer per telefon, men det er ulike rutiner avhengig av om henvendelsen kommer i eller etter ordinær arbeidstid. Med unntak av i region øst, som har eget akutt-team, kommer alle akutthenvendelser i ordinær arbeidstid til de fylkesvise avdelingene i enhet for inntak. Selv om akuttplasseringer haster, er det ikke alltid at de kommer overraskende. Ofte er det en dialog med barneverntjenesten og Bufetat i forkant av en plassering, og prosessen med å finne en egnet plassering starter før vedtaket om akuttplassering er fattet. For eksempel kan Bufetat få beskjed på forhånd hvis det skal gjennomføres dommeravhør av barn, slik at de kan forberede seg og undersøke mulighetene i det statlige tiltaksapparatet i forkant. Slik starter de i mange tilfeller arbeidet med å finne et tiltak allerede før fristen på to timer har begynt å løpe.

Når Bufetat selv ikke har ledig kapasitet og det blir nødvendig å kjøpe private tiltak, oppgir rådgivere i flere regioner at det kan være vanskelig å overholde totimersfristen. At Bufetat ikke har rammeavtaler om akuttplasser, gjør denne prosessen vanskeligere. En rådgiver beskriver det som svært utfordrende å innfri tidsfristen når det skal både forhandles om pris, gis en beskrivelse av barnet og dets behov til leverandøren og ideelt sett hentes inn tre anbud. På tidspunktet hvor de undersøker det private markedet, har de gjerne brukt tid på å undersøke eget tiltaksapparat først.

Figur 15 Barnevernlederes svar på påstanden «Bufetat tilbyr akutt-tiltak innen rimelig tid», tall i prosent, n = 190



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse

Figur 15 viser at 84 prosent av de kommunale barnevernlederne i stor grad eller i noen grad er enig i påstanden om at Bufetat tilbyr akutt-tiltak innen rimelig tid.³³ Mellom regionene varierer det hvorvidt de vurderer om tiltaket leveres innen rimelig tid. Det varierer fra at 69 prosent av de kommunale barnevernlederne i stor grad eller i noen grad er enig i påstanden i region Midt-Norge, til at 90 prosent av lederne i region vest i stor grad eller i noen grad er enig i påstanden. Rådgivere i Bufetat oppgir i intervju at de som regel overholder fristen. Akutt-teamet i region øst rapporterer gjennomsnittlig tidsbruk i akuttsaker. Ifølge regionens årsrapport for 2016 brukte de i gjennomsnitt 1 time og 10 minutter før de hadde et akutt-tiltak klart. Tidsbruken gjennom hele året var under to timer. Det foreligger ikke tilsvarende rapportering når det gjelder tidsbruken fra andre regioner i undersøkelsesperioden.

Når den kommunale barneverntjenesten ikke godkjenner Bufetats tilbud, skal etaten fortsette arbeidet med å finne et nytt tilbud. Eksempler fra Fylkesmannens tilsyn viser at dette kan være problematisk, og det kan føre til at det tar for lang tid til å gi barna et forsvarlig tilbud.

33) I spørreundersøkelsen ble ikke de kommunale barnevernlederne bedt om å svare på om de fikk et tilbud innen to timer.

Faktaboks 6 Eksempel på brudd på bistandsplikten som følge av at Bufetat ikke leverte et tilbud til rett tid

I to saker som ble klaget inn til Fylkesmannen, fikk den kommunale barneverntjenesten medhold i at Bufetat ikke leverte et tilbud til rett tid etter at den kommunale barneverntjenesten ikke godkjente Bufetats første tilbud. I den ene saken ble Bufetat kontaktet samme dag som barneverntjenesten fattet akuttvedtak. Bufetat ga tilbud om et beredskapshjem i samme region, men over 90 mil unna barnets hjemsted. Kommunen godkjente ikke tiltaket på grunn av avstanden, hvorpå et nytt beredskapshjem i barnets hjemkommune ble tilbudt fire dager senere. I den andre saken trengte tre søsken et tiltak etter at de i dommeravhør hadde fortalt om vold og grov omsorgssvikt i hjemmet. Samme dag fattet barneverntjenesten et akuttvedtak og henvendte seg til Bufetat for å få bistand. Beredskapshjemmet de ble tilbudt, ble ikke godkjent grunnet avstanden til hjemstedet. Bufetat formidlet da et nytt hjem som kunne ta imot barna, men ga senere kontrabeskjed om at tiltaket likevel ikke var tilgjengelig. To dager senere tilbød Bufetat å plassere søsknene i to ulike beredskapshjem. I begge sakene ordnet den kommunale barneverntjenesten et midlertidig tilbud for barna i påvente av et tilbud fra Bufetat som ble godkjent.

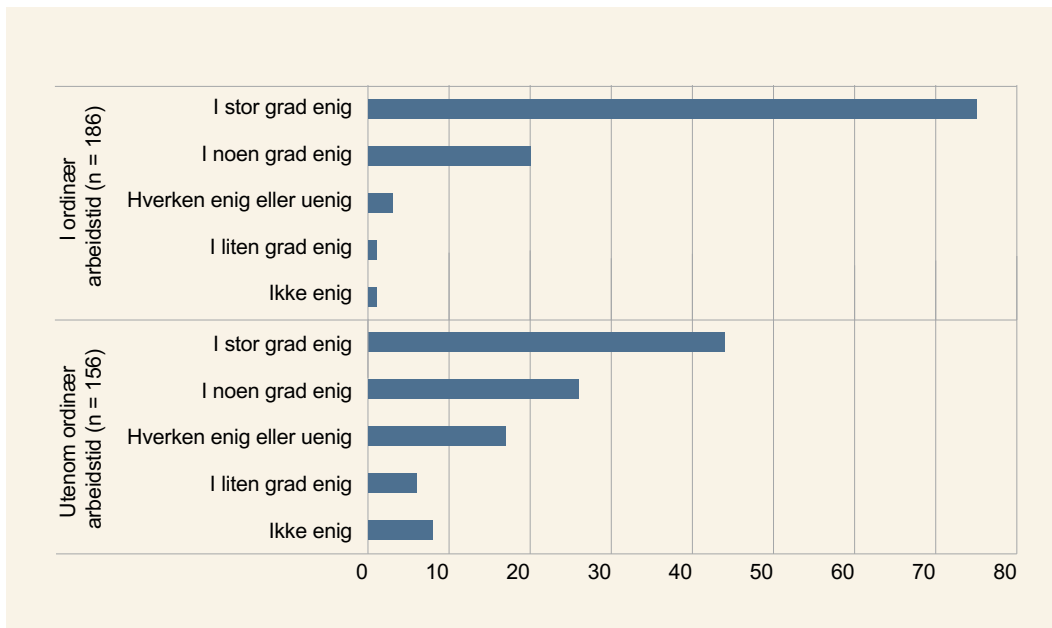
Kilde: Fylkesmannens avslutningsdokument (Troms 2016)

I alle regioner, unntatt region øst, er ansvaret for å ivareta akuttberedskapen utenfor ordinær arbeidstid delegert til akuttinstitusjoner. I region Midt-Norge og region nord kommer alle akutthenvendelser som finner sted etter ordinær arbeidstid, til én akuttinstitusjon. I region sør og region vest kommer henvendelsene til ulike akuttinstitusjoner som har ansvar for de fylkene³⁴ de er lokalisert i. I region sør går henvendelser som gjelder barn over 13 år, til institusjoner for ungdom, mens henvendelser som gjelder mindre barn, går til den enheten som har ansvar for beredskapshjem. I disse regionene blir ansvaret for å følge opp barn som blir akuttplassert etter ordinær arbeidstid, overført til enhet for inntak på nærmeste arbeidsdag.

Region øst har et akutt-team som tar imot alle akutthenvendelser fra det kommunale barnevernet hele døgnet. Årsaken til at teamet ble opprettet, er ifølge inntakslederen i regionen at tilgjengeligheten utenfor ordinær arbeidstid tidligere var for dårlig. Henvendelsene gikk til flere akuttinstitusjoner, og for mange personer mottok henvendelser.

34) I region sør har Buskerud og Vestfold felles akuttvakt som rullerer mellom fylkesavdelingene.

Figur 16 Barnevernlederes svar på påstanden «Barneverntjenesten oppnår raskt kontakt med Bufetat når det oppstår en akuttsituasjon», tall i prosent



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse

Figur 16 viser at 90 prosent av barnevernlederne i stor grad eller i noen grad er enig i at de oppnår kontakt med Bufetat når det oppstår en akuttsituasjon innenfor ordinær arbeidstid. Barnevernlederne mener de kommunale barneverntjenestene i mindre grad opplever å oppnå rask kontakt med Bufetat når det oppstår en akuttsituasjon utenom ordinær arbeidstid. På dette spørsmålet oppgir 70 prosent at de er enig i påstanden.

5.2.4 Kjøp av private tiltak for å overholde bistandsplikten

Selv om private tiltak er mindre differensiert enn statlige tiltak, ettersom det ikke skilles mellom beredskapshjem og ordinære fosterhjem i de private tiltakene, er det situasjoner der et privat tiltak er bedre tilpasset barnets behov enn et statlig tiltak. I Bufdirs årsrapport for 2016 står det at det kan være riktig i enkelte tilfeller, og til barnets beste, å akutt plassere barn i private tiltak. Dette kan for eksempel være dersom det private tiltaket har en mer hensiktsmessig geografisk beliggenhet.

Barnevernloven fastslår at tiltakene som gis, skal være forsvarlige.³⁵ I akuttveilederen står det at tiltaket barnet flyttes til, skal være best mulig tilpasset de behovene barnet har på tidspunktet rett før flytting. Når det velges løsninger som avviker fra akuttveilederens anbefalinger, står det at virksomheten må påse at disse er tilstrekkelig forankret i anerkjent fagkunnskap, og det må kunne dokumenteres at tiltaket likevel er forsvarlig. I intervjuer med Bufetat antydes det at dersom Bufetat har tiltak de selv mener er forsvarlige, men private tiltak er bedre tilpasset barnets behov, kjøpes det sjelden private tiltak. Regiøndirektøren i region øst uttaler at i ni av ti tilfeller der de kjøper private akuttplasser, er årsaken at de mangler kapasitet i sitt eget tiltaksapparat.

Barne- og likestillingsdepartementet påpeker i intervju at det kan forsvares at Bufetat sjelden kjøper plasser når de har plasser tilgjengelig selv, ettersom det er viktig med riktig kompetanse i akuttsaker. Og for Bufetat er det enklere å ha en kvalitetssikring av egne tiltak framfor private tiltak.³⁶

35) Barnevernloven § 1-4.

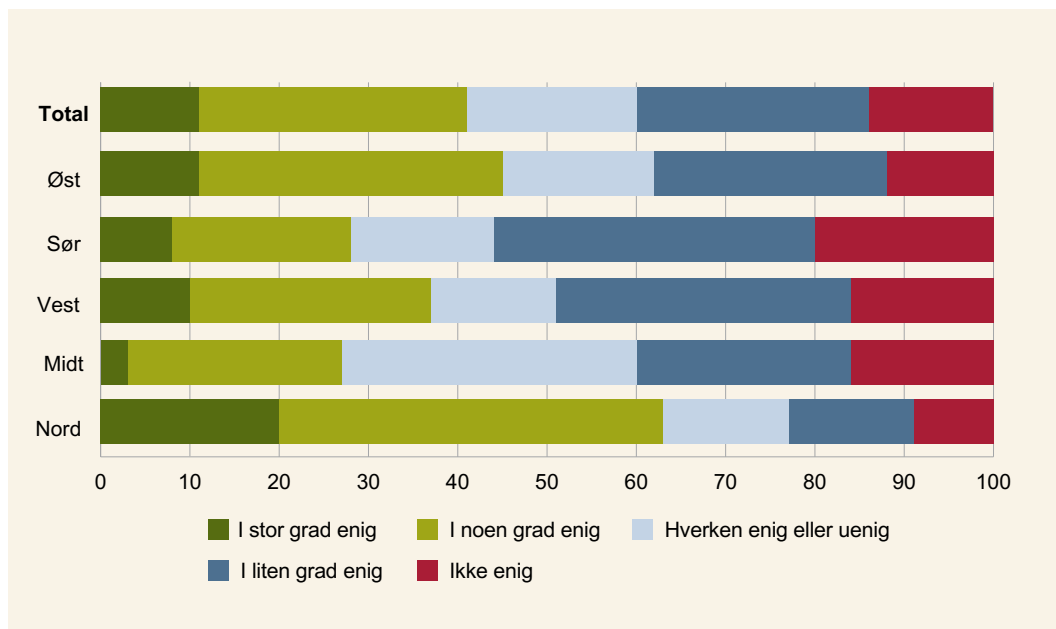
36) Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2016) *Disponeringsbrev til Barne-, ungdoms- og familieetaten 2016*.

I intervjuer som er gjort med Bufetat, kommer det fram at i tilfeller hvor barnevernet med stor sikkerhet vet hvor barna skal videre i barnevernssystemet, hender det at Bufetat kjøper plasser, selv om de har plasser i statlig tiltaksapparat. Slik slipper barnet en mellomplassering i en akuttinstitusjon. Dette gjelder for eksempel plasseringer av ungdom hvor de venter på en avgjørelse i fylkesnemnda, men hvor barnevernet med stor sikkerhet vet at vedkommende skal på en rusinstitusjon.

5.2.5 Kommunale barnevernlederes vurdering av om Bufetats akutt-tiltak er tilpasset barnas behov

For å levere et tilbud som er tilpasset barnets behov, er Bufetat avhengig av at den kommunale barneverntjenesten kjenner barnet og dets situasjon fra før av. Flere rådgivere i Bufetat trekker i intervju fram manglende informasjon om barnets behov som en utfordring når de skal levere tilpassede akutttiltak.

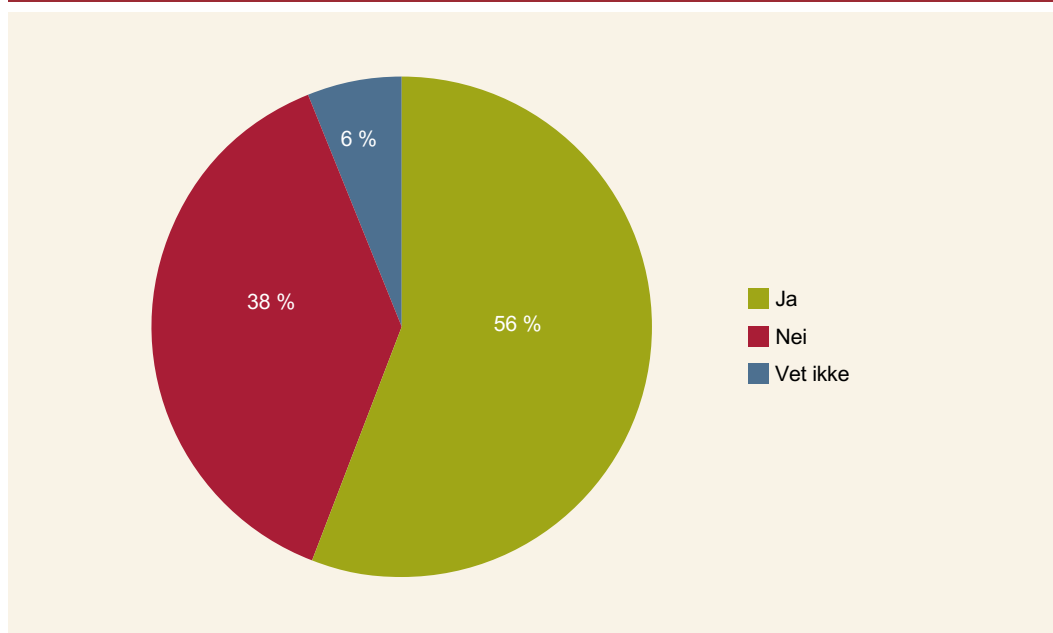
Figur 17 Barnevernlederes svar på påstanden «Bufetat tilbyr akuttplasser som er tilpasset barnas behov», tall i prosent, n = 189



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse

Figur 17 viser at 41 prosent av barnevernlederne i stor grad eller i noen grad er enig i påstanden om at Bufetat tilbyr akuttplasser som er tilpasset barnas behov. En like stor andel er i liten grad enig eller ikke enig i påstanden. Barnevernlederne i region nord er mest enig i at Bufetat tilbyr akuttplasser som er tilpasset barnas behov. I den regionen har 63 prosent av barnevernlederne svart at de i stor grad eller i noen grad er enig i påstanden. Barnevernlederne i region sør og midt er minst enig i at Bufetat tilbyr akuttplasser som er tilpasset barnas behov. Her svarer 56 prosent at de i liten grad eller ikke er enig i at Bufetat tilbyr slike akuttplasser.

Figur 18 Barnevernledere som oppgir at det har skjedd at kommunen ikke har godkjent et akutt-tiltak fra Bufetat i perioden 2014–2016, n = 183



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse

Figur 18 viser at 56 prosent av de kommunale barnevernlederne oppgir at det i perioden 2014–2016 har skjedd at kommunen ikke har godkjent akutt-tiltak de har fått tilbud om fra Bufetat. Barnevernlederne ble videre bedt om å spesifisere årsakene til at de aktuelle tilbudene ikke ble godkjent, og her kunne barnevernlederne svare flere årsaker. 74 barnevernledere godkjente ikke Bufetats tilbud fordi de mente at det aktuelle tiltaket hadde for dårlig kvalitet, eller at Bufetat leverte et tilbud som ikke var tilpasset barnets behov. 67 barnevernledere svarte at barneverntjenesten ikke godkjente Bufetats tilbud fordi de selv fant et tiltak til barnet før Bufetat kom med et nytt tiltak.

Flere av de kommunale barnevernlederne svarte at årsaken til at de ikke godkjente Bufetats tilbud i siste sak, var at tilbudet var av dårlig kvalitet, eller at Bufetat leverte et tilbud som ikke var tilpasset barnets behov. De lederne som svarte dette, ble bedt om å utdype hvorfor dette var tilfellet. Det var fire hovedpunkter som gikk igjen som forklaring på hvorfor barneverntjenesten mente at tilbudet fra Bufetat ikke var godt nok:

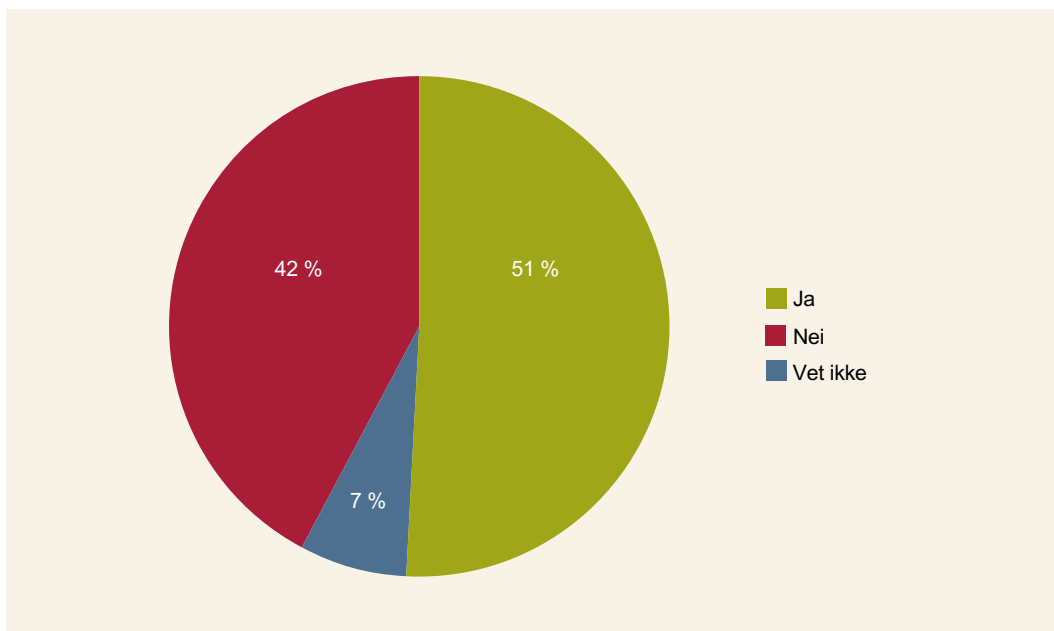
- Barnet fikk tilbud om et tiltak som ikke samsvarte med det tilbudet den kommunale barneverntjenesten ba om eller mente var til barnets beste.
- Tiltaket hadde ikke nødvendig kompetanse eller ressurser til å ivareta barnets behov.
- Avstanden til tilbudet var for lang.
- Tiltaket ville føre til at søsken ble splittet.

103 barnevernledere svarte at det har skjedd at barneverntjenesten ikke har godkjent et akutt-tilbud fra Bufetat. Disse lederne ble videre spurt om de i den siste saken hvor dette skjedde, senere fikk et akutt-tilbud som ble godkjent. 36 barnevernledere svarte at de etter hvert fikk et annet akutt-tilbud som de godkjente, og 28 av disse mente at det nye tilbudet fra Bufetat var vesentlig endret.

58 av barnevernlederne svarte nei på spørsmålet om de i den siste saken hvor de ikke godkjente tilbudet, fikk et nytt tilbud.³⁷ I disse tilfellene ble altså ikke barnet plassert i et akutt-tiltak fra Bufetat. I omtrent halvparten av sakene ble barna i stedet plassert hos slekt og nettverk, noe som er ønskelig praksis. Noen barn ble plassert i kommunale fosterhjem, og noen ble plassert i private tiltak, og i fem tilfeller ble barnet boende hjemme og ble dermed ikke akuttplassert slik den kommunale barneverntjenesten mente barnet hadde behov for. Rådgivere i Bufetat uttaler i intervju at det ikke er klart for dem om bistandsplikten er overholdt når kommunen ikke aksepterer Bufetats tilbud og de selv finner en løsning.

Direktoratet mener det er naturlig at noen kommuner er misfornøyd med det tilbudet de får, siden kommunene ikke alltid kan velge blant flere aktuelle alternativer. Direktoratet mener videre at misnøyen handler om hvilke forventninger den kommunale barneverntjenesten har til rammer og kapasitet i akutt-tilbudet. Bufetat skal gi et forsvarlig tilbud, og etaten skal dokumentere vurderingen av om forsvarlighetskravet er oppfylt. Direktoratet mener misnøyen ofte handler om at Bufetat gir et tilbud som ligger langt unna barnets hjemkommune.

Figur 19 Barnevernledere som oppgir at de i perioden 2014–2016 har godkjent et akutt-tiltak fra Bufetat som de etter en faglig vurdering i forkant ikke var fornøyd med, n = 180



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse

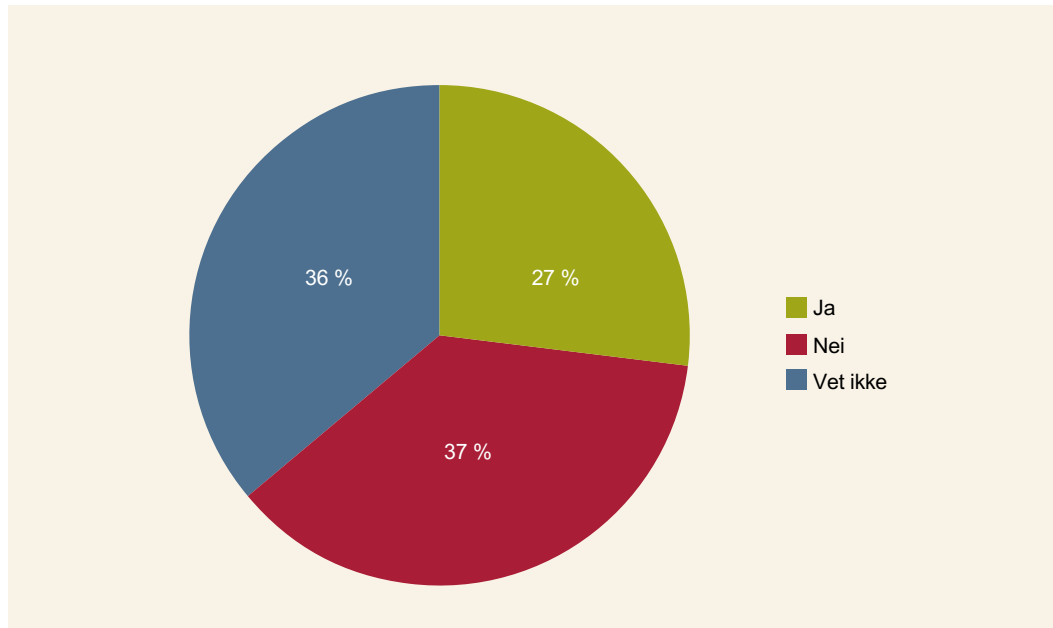
Figur 19 viser at omtrent halvparten av de kommunale barnevernlederne har opplevd at barneverntjenesten har akseptert et akutt-tilbud fra Bufetat som de etter en faglig vurdering i forkant ikke var fornøyd med. Barnevernlederne i region Midt-Norge og region sør svarer i større grad ja på spørsmålet (det gjelder henholdsvis 67 prosent og 68 prosent) enn barnevernlederne i de andre regionene.

37) Ni barnevernledere svarte «vet ikke».

6 Samarbeid mellom aktørene og aktørenes forståelse av bistandsplikten

6.1 Bufetat og det kommunale barnevernets forståelse av bistandsplikten

Figur 20 Barnevernlederes opplevelse av om den kommunale barneverntjenesten og Bufetat har en felles forståelse av når bistandsplikten er overholdt, n = 201



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse

Figur 20 viser at 37 prosent av de kommunale barnevernlederne som besvarte spørreundersøkelsen, mente at den kommunale barneverntjenesten og Bufetat ikke har en felles forståelse av når bistandsplikten er overholdt. 27 prosent mente at det var en felles forståelse, mens 36 prosent var usikre.

Spørreundersøkelsen til de kommunale barnevernlederne og intervju med Bufetat viser videre at det er uenighet om hvorvidt bistandsplikten er overholdt når Bufetat har gitt den kommunale barneverntjenesten et akutt-tilbud, eller om bistandsplikten er overholdt først når den kommunale barneverntjenesten har akseptert akutt-tilbudet Bufetat gir. 23 prosent av barnevernlederne mente at bistandsplikten overholdes når Bufetat gir den kommunale barneverntjenesten et akutt-tilbud, mens 63 prosent svarte at bistandsplikten overholdes når den kommunale barneverntjenesten aksepterer et akutt-tilbud fra Bufetat. 14 prosent svarte «annet» og hadde flere ulike meninger om når bistandsplikten er overholdt.

I likhet med hos barnevernlederne var det ulike svar hos de ansatte i Bufetat, både innad i regionene og på tvers av regionene. De ansatte i Bufetat var uenige om hvorvidt Bufetat overholder bistandsplikten dersom tiltaket som tilbys, ikke samsvarer med kommunens oppfattelse av barnets behov. De var også uenige om hvorvidt den kommunale barneverntjenesten må godkjenne tilbudet fra Bufetat før bistandsplikten er overholdt, og om bistandsplikten overholdes dersom den kommunale barneverntjenesten finner et akutt-tilbud selv fordi Bufetat ikke har et egnet tiltak å tilby.

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag presiserer i en tilsynssak at dersom kommunen finner en løsning for barnet som følge av at Bufetat ikke klarer å formidle et egnet fosterhjem, så er ikke bistandsplikten ivaretatt selv om løsningen for barnet er forsvarlig på det aktuelle tidspunktet.³⁸

Direktoratet presiserer i intervju at bistandsplikten overholdes når barnet får et forsvarlig tilbud. Bistandsplikten kan derfor være overholdt selv om den kommunale barneverntjenesten ikke godkjenner Bufetats tilbud. Bufetat og den kommunale barneverntjenesten kan imidlertid i de enkelte sakene ha ulike syn på om tilbudet barnet får, er forsvarlig eller ikke. Bufdir understreker videre at det er forskjell på det at bistandsplikten brytes, og det at det er kommunal misnøye med tilbudet som blir gitt. At tiltaket som gis, gjør ting vanskelig for den kommunale barneverntjenesten, innebærer ikke automatisk at tiltaket er uforsvarlig.

Det må gjøres en konkret vurdering av hva som er det beste for barnet i den akutte situasjonen, og de løsningene som er mulige innenfor gitte tidsrammer. Direktoratet understreker i intervju at kommunene etter deres mening har godtatt at akutt-tiltaket er forsvarlig når tilbudet er godkjent.

Ledelsen i flere av Bufetats regioner mener det varierer hvordan de forskjellige fylkesmennene vurderer hva som er brudd på bistandsplikten. Bufetat skal levere tiltak basert på en lik faglig forståelse, uavhengig av hvor i landet barnet befinner seg. Barne- og likestillingsdepartementet uttaler i intervju at de er kjent med at regionene har tatt dette opp med Helsetilsynet og Bufdir.

6.2 Samarbeidet i den enkelte akuttsak

For å kunne gi et godt akutt-tilbud til det enkelte barn er det nødvendig med et godt samarbeid mellom den kommunale barneverntjenesten, som kjenner barnets behov, og Bufetat, som tilbyr tiltakene. Det er den kommunale barneverntjenesten som vurderer hva som er et faglig forsvarlig tilbud for det enkelte barn, men valg av tiltak vil likevel skje i et samarbeid med Bufetat.

Den kommunale barneverntjenesten vurderer i første omgang om barnet har behov for beredskapshjem, eller om det har behov for institusjonsplass. Bufetat skal da etter bistandsplikten levere det tiltaket kommunen etterspør. Dersom kommunen etterspør en institusjonsplass har Bufetat det avgjørende ordet i valg av institusjon.³⁹

Flere barnevernledere mener at Bufetat forsøker å overprøve kommunenes vurderinger i dialogen om valg av tiltak. I flere tilfeller tilbyr Bufetat det akutt-tiltaket de har til rådighet på det aktuelle tidspunktet, selv om det ikke samsvarer med den kommunale barneverntjenestens vurdering av barnets behov. Både barnevernledere og rådgivere i Bufetat bekrefter i intervju at det skjer at Bufetat tilbyr institusjonsplass når kommunen har kommet fram til at barnet har behov for et beredskapshjem. Dette skjer fortrinnsvis fordi Bufetat ikke har noen tilgjengelige beredskapshjem.

Bufdir er i intervju tydelig på at det er kommunen som avgjør hvilket tiltak som skal tilbys, og at bistandsplikten brytes dersom Bufetat tilbyr institusjonsplass når kommunen ber om beredskapshjem. Bufdir mener at Bufetat i slike tilfeller må kjøpe private fosterhjem selv om de har ledige institusjonsplasser.

38) Avslutningsdokument fra Fylkesmannens tilsyn (Nord-Trøndelag 2015).

39) I Prop. 73 I (2016-2107) foreslås det at kommunene skal gis mulighet til å velge mellom institusjonsplasser, som Bufetat har funnet faglig egnet til å ivareta barnet.

Intervju med ansatte i Bufetat viser at ikke alle er klar over at det å gi kommunale barneverntjenester et annet tiltak enn det de ber om, fører til brudd på bistandsplikten. Rådgiverne, inntakslederen og direktøren i både Bufetat region nord og Bufetat region vest er i intervju tydelige på at kommunene skal få tilbud om beredskapshjem dersom de bestiller det. Region vest har tidligere fått registrert avvik i tilsyn av akuttsaker fra Fylkesmannen og oppgir at de nå alltid respekterer kommunenes vurdering.

I de tre andre regionene mener rådgiverne i Bufetat at det ofte ikke er beredskapshjem tilgjengelig, og at en institusjonsplass er det eneste Bufetat har å tilby. Rådgiverne og inntakslederen i region Midt-Norge uttaler i intervju at de forsøker å levere det tiltaket kommunen ber om, men at noen av kommunene overvurderer hvilke barn som fungerer i et beredskapshjem. I slike tilfeller påpeker rådgiverne i region Midt-Norge at de må ta hensyn til beredskapshjemmet, og at de derfor i noen tilfeller velger å tilby barnet institusjonsplass. Direktøren i region Midt-Norge er på sin side tydelig på at kommunene skal få det tilbudet de ber om. Ansatte i region sør viser til at det hender at de gir kommunene tilbud om institusjonsplass selv om de mener at beredskapshjem er det beste for barnet, og at de ikke vet om bistandsplikten overholdes når dette skjer. I region øst er de klare på at kommunene skal bestemme, men at det hender at det kun er institusjonsplasser som er ledige. En rådgiver påpeker i intervju på at det hender at den kommunale barneverntjenesten etterspør et beredskapshjem, men når Bufetat kun kan tilby et hjem som ligger langt fra barnets hjemsted, godkjenner barneverntjenesten et tilbud om en institusjonsplass som er nærmere.

Barne- og likestillingsdepartementet uttaler i intervju at alternativene for Bufetat i slike situasjoner enten er institusjonsplassering eller å kjøpe private fosterhjem. Departementet er enig i at Bufetat skal tilby det tiltaket den kommunale barneverntjenesten etterspør (institusjon eller fosterhjem). Samtidig har Bufetat bedre oversikt enn kommunene over hvilke tiltak de kan tilby, og at de derfor av og til har bedre forutsetninger for å vurdere hvilket tiltak som er best egnet for barnet. Det er derfor viktig med en god faglig dialog om tiltaksvalget. Dersom kommunene og Bufetat fortsatt er uenige, følger det imidlertid av barnevernlovens ansvarsfordeling at det er kommunen som avgjør.



Bufetat og kommunal barneverntjeneste samarbeider for å finne tiltak som er tilpasset barnets behov.

(Foto: Tine Poppe/Bufdir)

Faktaboks 7 Eksempler på barnevernlederes utsagn om tilbud om plass i akuttinstitusjon framfor beredskapshjem

- «Barnet fikk tilbud om akuttinstitusjon, mens bestillingen og barnets behov var beredskapshjem nært biologisk hjem.»
- «Barnet på tolv år fikk tilbud om institusjon 5 timer unna hjemsted. Gutten hadde behov for beredskapshjem i nærheten slik at han kunne ha kontakt med mor.»
- «Et barn på 13 år fikk tilbud om plass på akuttinstitusjon, noe den kommunale barneverntjenesten mente ikke var til hans beste.»
- «Den kommunale barneverntjenesten ba om beredskapshjem fordi vi vurderte at det var barnets behov. Vi fikk kun tilbud om plass ved akuttinstitusjon, som kommunen vurderte var et tilbud av lav kvalitet for dette barnet.»
- «Barneverntjenesten måtte akseptere et tilbud som ikke var tilfredsstillende. Tilbudet ble atferdsinstitusjon når bestillingen var beredskapshjem.»

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse

I tillegg til å bestemme om barnet har behov for beredskapshjem, eller om det har behov for institusjonsplass, skal den kommunale barneverntjenesten ha det avgjørende ordet i valg av beredskapshjem. Som det står i kapittel 5 i denne rapporten, uttaler både rådgivere i Bufetat og barnevernledere at det hender at Bufetat tilbyr beredskapshjem som kommunen ikke mener samsvarer med barnets behov, og at kommunen da enten ikke godtar tilbudet eller godtar et tilbud som den mener ikke er tilpasset barnets behov.

Departementet presiserer i intervju at Bufetat er forpliktet til å finne andre alternativer hvis kommunen ikke godkjenner fosterhjemmet som blir tilbudt, og de skal lete fram til kommunen godkjenner et tilbud. Det finnes ingen holdepunkter i regelverket for at det kan settes noen fast grense for antall fosterhjem Bufetat plikter å tilby kommunen.⁴⁰ Departementet opplyser i brev at kommunens vurderinger kan ha betydning for hvor lang tid det tar å finne beredskapshjem i den enkelte sak. Bufdir uttaler i intervju at det kan være krevende å finne et beredskapshjem som kommunen aksepterer, da kommunen kan ønske seg andre hjem enn de hjemmene som tilbys, selv om Bufetat vurderer hjemmene som forsvarlige. Etter departementets og direktoratets oppfatning er det statlige barnevernets bistandsplikt oppfylt når den kommunale barneverntjenesten er tilbudt et forsvarlig fosterhjem, uavhengig av om kommunen godkjenner dette eller ikke. Departement utdyper i brev at om bistandsplikten er oppfylt når kommunen er tilbudt et forsvarlig fosterhjem, er generelt og forutsetter at Bufetat har tilbudt kommunen objektivt sett et forsvarlig tiltak.⁴¹

40) Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2015) *Statlig regionale barnevernmyndigheters plikt til å formidle fosterhjem*. 2. februar 2015.

41) Barne- og likestillingsdepartementet (2018) *Forvaltningsrevisjon av Bufetats bistandsplikt i akuttsaker - oversendelse av hovedanalyserapport for kommentarer*. 16. januar 2018.

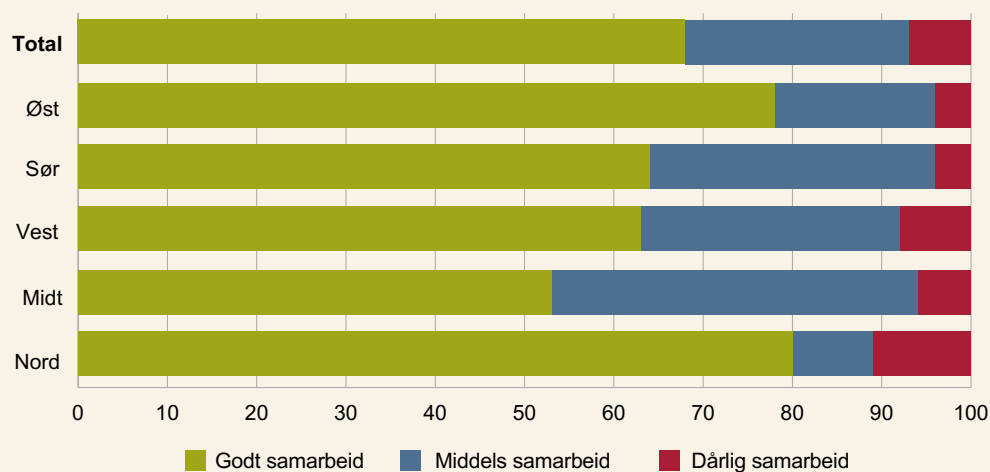
Faktaboks 8 Eksempel på et tilfelle der Bufetat tilbyr et tiltak som ikke samsvarer med kommunens vurdering av barnets behov

En av Fylkesmannens tilsynssaker viser utfordringen med å skaffe beredskapshjem til ungdom. Den kommunale barneverntjenesten ba Bufetat finne et beredskapshjem til tre søsken. Fem ganger, i løpet av en periode på to måneder, kontaktet de Bufetat om dette. I alle tilfellene opplyste Bufetat at de ikke hadde ledige beredskapshjem, men at de kunne tilby plass ved en akutthinstitusjon. I sitt svar til Fylkesmannen skriver Bufetat at de, ved å tilby en institusjonsplass, mente de oppfylte bistandsplikten sin. Grunnen til dette var gjeldende retningslinjer som tilsier at barn over 13 år kan plasseres i institusjon. Dette var Fylkesmannen uenig i. Fylkesmannen presiserer at uansett alder skal plasseringen være forsvarlig i det enkelte tilfelle. At et barn er 13 år, gjør ikke automatisk at et institusjonsopphold vil være faglig forsvarlig.

Kilde: Avslutningsdokument fra Fylkesmannens tilsyn (Hordaland 2015)

6.3 Kommunale barnevernlederes vurdering av samarbeidet med Bufetat i siste akuttsak

Figur 21 Kommunale barnevernlederes vurdering av samarbeidet med Bufetat i siste akuttsak, tall i prosent, n = 186



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse⁴²

Figur 21 viser at 68 prosent av barnevernlederne mente at samarbeidet med Bufetat i siste akuttsak var godt. 25 prosent mente at samarbeidet fungerte middels godt, og 7 prosent mente at samarbeidet fungerte dårlig. Hvordan barnevernlederne vurderte samarbeidet, varierer mellom regionene. Barnevernlederne i region nord var mest fornøyd med samarbeidet med Bufetat, og 80 prosent av disse barnevernlederne vurderte samarbeidet til å være godt. Direktøren i region nord trekker i intervju fram at

42) Godt samarbeid: veldig bra / bra; Middels samarbeid: passe; Dårlig samarbeid: dårlig / veldig dårlig.

OSO-samarbeidet⁴³ trolig er en av årsakene til at samarbeidet mellom kommune og stat fungerer bra i regionen.

I region Midt-Norge mente 53 prosent av barnevernlederne at samarbeidet i siste akuttsak var godt, og denne regionen er dermed den regionen der barnevernlederne er minst fornøyd med samarbeidet med Bufetat. Regionledelsen har ingen forklaring på hvorfor barnevernlederne der mener at samarbeidet er dårligere enn barnevernlederne i andre deler av landet.

I spørreundersøkelsen ble barnevernlederne bedt om å utdype hvordan samarbeidet med Bufetat hadde vært i siste akuttsak. Mange av barnevernlederne trakk fram at de mente rådgiverne i Bufetat gjorde en god jobb med de ressursene de hadde til rådighet, og at samarbeidet var godt. Enkelte av barnevernlederne svarte at de var misfornøyd med samarbeidet fordi de ikke var fornøyd med det tiltaket de ble tilbudt av Bufetat. Bufdir skriver følgende i årsrapporten for 2016: «Samarbeidet mellom Bufetat og kommunene er i større grad påvirket av mangel på riktige tiltak enn av Bufetats evne og vilje til å samarbeide.»

Faktaboks 9 Eksempler på barnevernlederes utsagn om samarbeidet med Bufetat

- «Samarbeidet med Bufetat er preget av god dialog og rask respons. Akutt-tilbudet Bufetat har, altså plassene de har til rådighet, er derimot ikke av god kvalitet, og de er altfor langt unna.»
- «Av og til kan det være et utfordrende samarbeid, da vi gjerne har ulikt fokus. Bufetat har fokus på å finne et tiltak, mens barneverntjenesten har med seg ulike faktorer som nærhet til barnets miljø, tiltak som ivaretar barnets behov, og god faglig kvalitet på tiltaket.»
- «Samarbeidet avhenger av hva Bufetat kan tilby. Når kapasiteten er sprengt, blir det ofte uenighet om tilbud og kvalitet.»
- «Dialogen med Bufetat er god, men det kan være ulik oppfatning av hva som er barnets behov, og hva som er forsvarlig kvalitet og avstand.»

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse

Bufetat kan veilede kommunen i de enkelte akuttsakene, men det er kommunen som avgjør hvilket tiltak barnet har behov for. Landets kommuner er forskjellige når det gjelder både ressurssituasjon og kompetanse på barnevernområdet, og har derfor ulike behov når det gjelder veiledningsbistand fra Bufetat. Bistanden som gis, skal derfor være tilpasset den enkelte kommunes behov.⁴⁴ Flere barnevernledere mener at Bufetat forsøker å overprøve kommunenes vurderinger i dialogen om valg av tiltak. Rådgiverne i Bufetat mener på sin side at de jobber sammen med den kommunale barneverntjenesten for å finne løsninger.

43) Overordnet samarbeidsorgan (OSO) ble opprettet i 2013 og består av et samarbeid med KS hvor Bufetat, rådmenn, kommunale barnevernledere, fylkesmenn og interesseorganisasjoner deltar.

44) Rundskriv Q-06/2007.

- «Vi opplever ofte at barneverntjenestens vurderinger blir forsøkt overprøvd.»
- «Vi kjenner ofte på at barneverntjenesten ikke blir hørt og respektert ut ifra faglige vurderinger.»
- «Vi kan oppleve at Bufetat ikke har tillit til arbeidet barneverntjenesten har utført tidligere.»
- «Det er barneverntjenesten som har vedtaksmyndighet. Vi ønsker ikke at Bufetat skal stille spørsmålstegn ved den faglige vurderingen og begrunnelsen for et akuttvedtak.»
- «Vi har i noen tilfeller opplevd at Bufetat stiller spørsmål ved vurderingen som er gjort før anmodning om bistand.»

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse

6.4 Andre akutt plasseringer

Både barnevernledere og rådgivere i Bufetat uttaler at det er utfordrende når det oppstår akutte situasjoner for barn som mottar frivillige hjelpetiltak fra den kommunale barneverntjenesten. I slike situasjoner ønsker ofte kommunen at Bufetat skal bistå med et akutt-tiltak, selv om det ikke er gjort et vedtak etter lovens akuttbestemmelser, fordi det haster for barnet med å få et nytt sted å bo. Bufdir kom i 2015 med en tolkningsuttalelse der de skrev at slike vedtak ikke automatisk medfører umiddelbar plikt til å skaffe tiltak.⁴⁵ Hvor raskt Bufetat plikter å tilby barneverntjenesten et forsvarlig tiltak, må vurderes konkret ut fra barnets situasjon. Direktoratet presiserer at kapasiteten til raskt å kunne plassere barn utenfor hjemmet er en viktig del av Bufetats ansvar, og at dette er tydeliggjort gjennom nasjonale føringer.

Ansatte i Bufetat viser i intervju til at det, til tross for slike føringer, er uklart hva som er Bufetats ansvar i slike situasjoner. Også barnevernlederne svarer i spørreundersøkelsen at det er ulik praksis for hvordan Bufetat håndterer slike anmodninger. Noen ber den kommunale barneverntjenesten om å endre lovhjemmel før barnet får et tiltak, mens andre bistår uten akuttvedtak.

45) Bufdir (2015) *Bufetat sin bistandsplikt ved frivillig plassering utenfor hjemmet*, 4. desember 2015.

7 Barne- og likestillingsdepartementets styring på akutfeltet

Barne- og likestillingsdepartementet har det overordnede ansvaret for barnevernet. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har ansvar for at Bufetats bistandsplikt overfor den kommunale barneverntjenesten blir overholdt.

7.1 Organisering og ansvarsfordeling

I 2015 gjennomførte Bufdir organisatoriske endringer som skulle gjøre det statlige barnevernet bedre rustet til å løse oppgavene sine og sørge for en tydelig ansvarsfordeling mellom rollen som etatsstyrer og rollen som fagdirektorat. Bufetats organisering av inntaks- og fosterhjemtjenestene ble endret fra 1. oktober 2015. Tidligere hadde hver region flere inntaksenheter som var organisert på ulike måter. I dag er det én inntaksenhet i hver av de fem regionene. Det ble også utarbeidet standardiserte rutiner for arbeidet med inntak og formidling. Rutinene skulle bidra til at arbeidet med inntak og formidling ble mer likt uavhengig av hvor i landet henvendelsen kommer fra. Bufdir er av den oppfatning at arbeidet med å sikre standardiserte prosesser og en mer enhetlig styring bidrar til å gi bedre og mer likeverdige tjenester på alle etatens ansvarsområder.

Som et ledd i utviklingsstrategien for etaten ble det i 2015 opprettet et spisskompetansemiljø for akuttsaker i region sør for å bidra til å styrke kvaliteten i tjenestene. Mandatet fastslår at miljøet skal utvikle og vedlikeholde spesial-kompetansen innenfor forskning, fagutvikling og praksisutøvelse. Oppgavene består i å:

- bidra til kvalitativ praksis i akuttarbeidet i alle regioner
- følge med på og bidra til fagutvikling på akutfeltet
- delta i arbeidet omkring akuttplasseringer

Statsbudsjettet legger de økonomiske rammene for Bufetat. I intervju viser departementet til at budsjettet gir regionene frihet til å tilpasse sitt eget tilbud. Bufdir påpeker i intervju at dette innebærer at økonomiske utfordringer i en region må løses av regionen selv. Region øst har for eksempel måttet kjøpe private akutt-tiltak i stort omfang fordi de ikke har et tilstrekkelig antall statlige tiltak. Regiondirektøren i region øst viser i intervju til at de økte kostnadene har blitt dekket gjennom innstramminger i driftsbudsjettet til alle delene av barnevernet i regionen.

7.2 Styringsdialog

Bufetats ansvar for akutfeltet og bistandsplikten er fastsatt i barnevernloven. Overordnede mål og budsjetttrammer går fram av Prop. 1 S for Barne- og likestillingsdepartementet. Departementet utdypet og konkretiserer målene i det årlige tildelingsbrevet til Bufdir. Bistandsplikten var tema i tildelingsbrevet fra departementet i 2014. Da presiserte departementet hva bistandsplikten innebærer etter endringene i barnevernloven. Barne- og likestillingsdepartementet opplyser i brev at styringssignalene gjelder helt til de blir avlyst, og at de derfor ikke gjentas i etterfølgende tildelingsbrev.⁴⁶

46) Barne- og likestillingsdepartementet (2018) «Forvaltningsrevisjon av Bufetats bistandsplikt i akuttsaker - oversendelse av hovedanalyserapport for kommentarer». 16. januar 2018.

I intervju understreker departementet at styringsdialogen med direktoratet ofte er preget av andre prioriterte områder som påvirker akutfeltet og bistandsplikten. Tilsvarende er det i tildelingsbrevene ikke egne styringsparametere som omhandler bistandsplikten. Departementet påpeker at det er vanskelig å lage en styringsparameter som måler de forskjellige dimensjonene av bistandsplikten, men angir fem dimensjoner av bistandsplikten:

- omfanget av tilbudet
- kvaliteten på tilbudet
- graden av differensiering
- geografisk avstand
- tiden det skal ta før tilbudet er gitt

Å utforme styringsmål som Bufetat skal nå på én dimensjon, kan få konsekvenser for en annen dimensjon. Å legge strenge føringer for målgruppedifferensiering vil for eksempel kunne ha innvirkning på geografisk avstand. I departementets høringsnotatet «Forslag til endringer i barnevernloven» fra 2016 vises det til at Bufdir mener at målgruppedifferensiering og spesialiserte institusjoner er en grunnleggende premisse for å forebygge negativ læring blant barna. Samtidig er det ofte ønskelig at barn ivaretas i tiltak ikke langt fra hjemmet sitt, slik at barneverntjenesten skal kunne jobbe godt med barnets nærmiljø og på den måten unngå at barnet opplever unødige relasjonsbrudd.

Selv om departementet ikke har utviklet egne styringsparametere for overholdelse av bistandsplikten, viser Bufdir i intervju til at direktoratet rapporterer ut fra andre styringsparametere på kapasitet og kvalitet for tiltaksapparatet som har betydning for bistandsplikten. Barne- og likestillingsdepartementet ber i tildelingsbrevet samtidig om relativt utfyllende rapportering på akuttområdet. Et eksempel på parametere er barnas oppholdstid i beredskapshjem og akuttinstitusjon, som er relevante når det gjelder å måle i hvor stor grad bistandsplikten blir overholdt i akuttsaker. Gjennomgang av årsrapportene til Bufdir for årene 2014–2016 viser at direktoratet rapporterer om barnevernsinstitusjonenes kapasitetsutnyttelse på et overordnet nivå. Direktoratet gjør en generell vurdering av utviklingen av antall akuttvedtak som får støtte i fylkesnemnda, og rapporterer om hvorvidt det har forekommet brudd på bistandsplikten etter Fylkesmannens tilsyn. Det blir ikke rapportert om antall brudd eller hvilken region bruddene skjedde i. I årsrapporten for 2014 står det at det er et mål å oppnå en mer hensiktsmessig dimensjonering av tilbudet til det beste for barna. I årsrapporten for 2016 rapporteres det om at det har blitt jobbet godt med å sikre at tjenestetilbudet er riktig dimensjonert, og at Bufetat har tilstrekkelig kapasitet for å kunne overholde bistandsplikten. Direktoratet understreker at dette kan være krevende, spesielt for akutfeltet. Referater fra styringsmøtene mellom departementet og Bufdir i undersøkelsesperioden viser at bistandsplikten var tema i 2014, under implementeringen av endringene i barnevernloven.

Å konkretisere bistandsplikten innhold er etter Barne- og likestillingsdepartementets oppfatning en naturlig del av Bufdirs fagutviklings- og styringsansvar overfor etaten. Departementet har ikke utarbeidet spesifikke forskrifter som har betydning for bistandsplikten i akuttsaker. Departementet oppgir i intervju at forskriftsrammen ikke er egnet fordi en forsvarlig utøvelse av bistandsplikten består av en rekke skjønns-messige vurderingsgrunnlag som må veies mot hverandre. En forskrift vil kunne si hva som er relevante vurderingsgrunnlag, men forsvarlighetskravet er en standard som forandrer seg over tid, og som dermed er vanskelig å operasjonalisere i forskriftsform. Departementet er tilfreds med at direktoratet har utarbeidet akuttveilederen og operasjonalisert lovens bestemmelser om tilgjengelighet og frister.

Barne- og likestillingsdepartementet påpeker i intervju at det ikke er ønskelig med systematiske ulikheter i hvordan bistandsplikten overholdes av regionene i Bufetat. Det legges vekt på å utvikle en mer enhetlig praksis, og Bufdir som fagdirektorat har

hovedansvaret for at dette skjer. Departementet trekker fram tilsyn som et virkemiddel for å få til en mer enhetlig praksis.

I intervju med ansatte i regionene i Bufetat kommer det fram at akuttveilederen vurderes som et godt verktøy som bidrar til ensartet saksbehandling og større enhetlig praksis både innad i regionene og mellom regionene. En inntaksleder uttaler i intervju at regionen sliter med å få effekt ut av veilederen, og at å omsette denne til god praksis ikke har vært lett. I intervju peker direktoratet på at Bufetat arbeider systematisk og kontinuerlig med implementering av veilederen, blant annet gjennom spiss-kompetansemiljøet for akuttsaker. Disponeringsbrevet fra Bufdir til Bufetat inneholder klare signaler om at veilederen skal etterleves, og disse signalene følges opp i disponeringsskrivet til de enkelte regionene.

I brev av 10. januar 2017 ber Bufetat direktoratet om å tydeliggjøre flere forhold ved tilbudet de skal yte. De ønsker blant annet å vite hvilke krav til differensiering, geografisk plassering og omfang av Bufetats tjenester som følger av kravet om forsvarlighet i barnevernloven, når barn akutt plasseres. Bufdir oppgir at arbeidet med å følge opp brevet pågår per oktober 2017.⁴⁷

7.3 Tilsyn med Bufetats overholdelse av bistandsplikten ved akuttplasseringer

Statens helsetilsyn har ansvar for det overordnede faglige tilsynet med barnevernet. Det innebærer et ansvar for å harmonisere og samordne tilsynene og å bestemme hva som skal være tema for de årlige planlagte landsomfattende tilsynene som Fylkesmannen gjennomfører. Fylkesmannen fører tilsyn med barnevernvirksomheten i den enkelte kommune, institusjon og Bufetat, og gjennomfører tilsynene etter egne risikovurderinger ut fra barnevernloven og tilsynsforskriften⁴⁸.

Arbeids- og sosialdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet deltar i etatsstyringen av Helsetilsynet under ledelse av Helse- og omsorgsdepartementet. De tre overordnede departementene spiller inn forslag til temaer for de årlige landsomfattende tilsynene i Helsetilsynets årlige prioriteringsprosess. Helsetilsynet avgjør selv, basert på kunnskap om risiko og vesentlighet, hvilke temaer det skal føres landsomfattende tilsyn med. I tildelingsbrevet for 2017 fikk Helsetilsynet et særskilt oppdrag som går ut på å gjennomføre landsomfattende tilsyn med «Bufetats bistandsplikt når barn trenger akutt-tiltak og opphold i barnevernsinstitusjoner». Helsetilsynet oppgir i intervju at innholdet i bistandsplikten er diskutert på flere samlinger med fylkesmennene som skal gjennomføre det nasjonale tilsynet. Diskusjonene bringer fram nyanser mellom embetene i oppfatninger av bistandsplikten innhold. I intervju gir Barne- og likestillingsdepartementet uttrykk for at de mener at det landsomfattende tilsynet er viktig blant annet fordi det vil virke normerende for fylkesmennene. Rapporten fra tilsynet ventes å være klar våren 2018.

I årsrapporten for 2016 skriver Bufdir at direktoratet ikke er fornøyd med å få påpekt brudd på bistandsplikten i tilsyn. I rapporten vises det til at avvikene kom etter at barn var blitt akuttplassert for langt fra hjemstedet eller hadde hatt for lang oppholdstid i akutt-tiltak. I intervju uttaler Barne- og likestillingsdepartementet at bruddene ble behandlet i påfølgende etatsstyringsmøte hvor departementet merket seg de tiltakene som var satt i verk. Departementet understreker at det er viktig å sørge for at tilsynsvedtakene lukkes, og har tatt inn en eget styringsparameter for dette i tildelingsbrevet for 2017.

47) E-post fra Bufdir 19. oktober 2017.

48) Forskrift om tilsyn med barn i barneverninstitusjoner for omsorg og behandling.

8 Vurderinger

8.1 Det er ulik tolkning av regelverket som omhandler bistandsplikten

I henhold til *lov om barneverntjenester* (barnevernloven) § 2-3 skal Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) bistå med å plassere barnet utenfor hjemmet. Barne- og likestillingsdepartementet skal som ansvarlig departement gi retningslinjer og instruksjoner som er nødvendige for å nå barnevernlovens formål.

Undersøkelsen viser at det ikke er klart for aktørene i barnevernet når bistandsplikten er overholdt. 75 prosent av de kommunale barnevernlederne mener at Bufetat og den kommunale barneverntjenesten ikke har en felles forståelse av når bistandsplikten er overholdt. Intervjuer med Bufetat viser også at det er ulike syn på dette, både innad i regionene og mellom regionene. Det er forskjellige oppfatninger av om bistandsplikten overholdes når Bufetat gir den kommunale barneverntjenesten et akutt-tilbud, eller om den overholdes først når den kommunale barneverntjenesten godkjenner Bufetats akutt-tilbud. For Bufetat er det heller ikke klart om bistandsplikten overholdes når den kommunale barneverntjenesten ikke godkjenner tilbud etaten kommer med, men finner et tilbud selv.

Situasjonen for barn med frivillige hjelpetiltak kan endre seg slik at den kommunale barneverntjenesten kommer fram til at det er nødvendig med akutt-tiltak. Det er uklart for Bufetats regioner om de plikter å bistå med akutt-tiltak i slike situasjoner. Undersøkelsen viser at Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets (Bufdir) tolkningsuttalelse er tolket forskjellig i Bufetats regioner.

Det er iverksatt tiltak for å etablere en mer enhetlig tolkning av regelverket. Bufdirs faglige veileder fra 2015 om akuttarbeid i institusjoner og beredskapshjem og etableringen av et spisskompetansemiljø på akutfeltet i Bufetat region sør er eksempler på dette. Den ulike forståelsen av bistandsplikten som er avdekket i undersøkelsen, viser likevel at tiltakene ikke har vært tilstrekkelige. Barne- og likestillingsdepartementet har dermed ikke sørget for at gjeldende regelverk for akuttplasseringer tolkes likt av kommunal barneverntjeneste og Bufetat. Dette kan gi forskjellige forventninger hos aktørene til hva bistandsplikten innebærer, og når den er overholdt av Bufetat.

8.2 Den kommunale barneverntjenesten får ikke alltid det avgjørende ordet i valg av tiltak, slik loven forutsetter

I henhold til Prop. 106 L (2012–2013), jf. Innst. 395 L (2012–2013), er det den kommunale barneverntjenesten som skal avgjøre om et barn har behov for institusjonsplass, eller om det har behov for beredskapshjem. Det er Bufetat som skal avgjøre hvilket institusjonstilbud som skal tilbys, mens den kommunale barneverntjenesten skal ha det avgjørende ordet ved valg av beredskapshjem til det enkelte barn. Dersom kommunen ikke godkjenner hjemmet som blir tilbudt, er Bufetat forpliktet til å finne andre alternativer.

Et godt akutt-tilbud til det enkelte barn forutsetter et godt samarbeid mellom den kommunale barneverntjenesten, som kjenner barnets behov, og Bufetat, som tilbyr tiltakene. Undersøkelsen viser at flere barnevernledere mener at Bufetat forsøker å

overprøve kommunenes vurderinger i dialogen om valg av tiltak og at Bufetat i flere tilfeller tilbyr det akutt-tiltaket de har til rådighet på det aktuelle tidspunktet, selv om det ikke samsvarer med den kommunale barneverntjenestens vurderinger av barnets behov. Dette har sammenheng med at Bufetat har et begrenset antall tiltak tilgjengelig.

Over halvparten av de kommunale barnevernlederne oppgir at de har godkjent et akutt-tilbud de, i forkant av plasseringen, ikke var faglig fornøyd med. Rådgivere i Bufetat oppgir at få ledige beredskapshjem gjør det vanskelig å finne beredskapshjem som samsvarer med barnets behov. Både kommunale barnevernledere og rådgivere i Bufetat oppgir at Bufetat i noen tilfeller tilbyr institusjonsplasser selv om kommunen mener at barnet har behov for et beredskapshjem. Ifølge Barne- og likestillingsdepartementet og Bufdir er det kommunen som avgjør hvilket tiltak som skal tilbys, og bistandsplikten brytes dersom Bufetat tilbyr institusjonsplass når kommunen ber om beredskapshjem. Det varierer mellom regionene om de tilbyr institusjonsplass når det er beredskapshjem som etterspørres. Region nord og region vest tilbyr ikke institusjonsplasser i slike tilfeller ettersom de oppfatter dette som et brudd på bistandsplikten. I de andre regionene er de ikke tydelige på om dette kan regnes som brudd, og de gir derfor av og til tilbud om institusjonsplass i disse tilfellene.

At den kommunale barneverntjenesten godkjenner tilbud de ikke er faglig fornøyd med, og at de får tilbud om institusjonsplass når de mener barnet har behov for beredskapshjem, innebærer at den kommunale barneverntjenesten ikke alltid får det avgjørende ordet i valg av akutt-tiltak. Det er risiko for at barn får et akutt-tiltak som ikke er til barnets beste. Dette er ikke i samsvar med endringene i barnevernloven, jf. Prop. 106 L (2012–2013).

8.3 Bufetat kan ikke tilby alle barn et tilpasset akutt-tilbud

I henhold til barnevernloven skal barneverntjenesten yte forsvarlige tjenester og det skal legges vekt på barnets beste i valg av tiltak. I *Faglig veileder for akuttarbeidet i institusjoner og beredskapshjem* står det at tiltaket barnet flyttes til, skal være best mulig tilpasset de behovene barnet har på tidspunktet rett før flytting.

I Innst. 318 S (2015–2016) viser familie- og kulturkomiteen til at det er viktig at det rekrutteres beredskapshjem i nærkommunene, slik at barn slipper å flytte langt, dersom det ikke er til det beste for barnet.

I 2017 bisto Bufetat kommunal barneverntjeneste med 2098 akutt-tiltak. Akutt-tilbudet er dimensjonert slik at regionene i gjennomsnitt har 4,51 beredskapshjem per 10 000 barn (0–18 år) og 2,91 akuttinstitusjonsplasser per 10 000 ungdommer (13–18 år).

Bufetats regioner er selv ansvarlig for å dimensjonere sitt akutt-tilbud slik de finner det hensiktsmessig for å overholde bistandsplikten innenfor de gitte budsjetttrammene. Alle regiondirektørene i Bufetat, med unntak av direktøren i region øst, mener at deres region har et akutt-tilbud som er riktig dimensjonert. Undersøkelsen viser likevel at samtlige regioner opplever å ikke ha tilstrekkelig kapasitet i perioder, og at de dermed ikke alltid kan gi barna et tilpasset akutt-tilbud. Rådgivere i Bufetat oppgir i intervju at akutt-tilbudet ikke er dimensjonert for å alltid kunne imøtekomme kommunenes vurdering av barnets behov. Mangel på tiltak kan føre til at barn plasseres i beredskapshjem som ligger lenger vekk fra hjemstedet enn ønsket, og at barn som har behov for beredskapshjem tilbys en institusjonsplass.

Undersøkelsen viser at den kommunale barneverntjenesten er mindre fornøyd med Bufetats dimensjonering. 46 prosent av barnevernlederne er i liten grad eller ikke enig i påstanden om at Bufetat dekker behovet for antall akutt plasser. Barnevernledernes misnøye gjelder i større grad tilgangen på beredskapshjem enn tilgangen på akuttinstitusjonsplasser. Barnevernlederne i region Midt-Norge, som er den regionen som har færrest beredskapshjem, er særlig misfornøyd med dimensjoneringen, og 66 prosent av barnevernlederne i denne regionen svarer at de i liten grad eller ikke er enig i at Bufetat dekker behovet for antall akutt plasser.

Barn under 13 år skal helst plasseres i beredskapshjem. For ungdom er det ingen klare føringer for om de skal plasseres i beredskapshjem eller institusjon. Undersøkelsen viser at det er store regionale forskjeller når det gjelder hvor mange ungdommer som er plassert i beredskapshjem. Dette synes å ha sammenheng med hvor mange beredskapshjem regionen har til rådighet.

41 prosent av barnevernlederne er i liten grad eller ikke enig i påstanden om at Bufetat tilbyr akutt plasser som er tilpasset barnas behov. Over halvparten av de kommunale barnevernlederne oppgir at det i perioden 2014–2016 har skjedd at kommunen ikke har godkjent et akutt-tiltak de har fått tilbud om fra Bufetat. 74 prosent av barnevernlederne svarte at de ikke godkjente tilbudet fordi de mente tiltaket hadde for dårlig kvalitet eller ikke var tilpasset barnets behov. En del av kommunene som ikke godkjente tilbudet, fikk ikke et nytt tilbud som de godkjente. I disse tilfellene fant kommunene tiltak selv, eller barnet ble boende hjemme. Rådgivere i Bufetat oppgir i intervju at akutt-tilbudet ikke er dimensjonert på en måte som gjør det mulig alltid å imøtekomme kommunenes ønske av tiltak.

Undersøkelsen viser at 86 prosent av de kommunale barnevernlederne enten i liten grad eller ikke er enig i at Bufetat har god nok tiltakskapasitet til å plassere barn i nærområdet dersom det er ønskelig. I samtlige regioner er distanse fra barnets hjemsted til akutt-tiltaket en viktig årsak til kommunenes misnøye med Bufetats akutt-tilbud. For barnet har dette uheldige konsekvenser som at det flyttes vekk fra familie, nærmiljø og nettverk. For den kommunale barneverntjenesten blir oppfølgingen av barnet vanskeligere.

Buudir har fastsatt et mål om at alle akuttplasseringer skal gjøres i statlige tiltak. Samtlige regioner må i dag gjennomføre private kjøp for å overholde bistandsplikten, og ved slutten av andre tertial 2016 bodde over en tredel av akuttplasserte barn i private institusjoner eller fosterhjem. Det varierer mellom regionene hvor omfattende bruken av private tiltak er.

Ettersom det ikke foreligger rammeavtaler for kjøp av akutt-tiltak, gjennomføres private kjøp som enkeltkjøp. Buudir skriver i disponeringsbrevet for 2017 at enkeltkjøp til akuttplasseringer innebærer en høy risiko med hensyn til forsvarlighet, fordi det i en akuttsituasjon ikke er tilstrekkelig tid til kvalitetssikring. Dette gjelder spesielt for barn som akuttplasseres i private fosterhjem. Når differensieringen og kvalitetssikringen av private tiltak er dårligere enn for statlige tiltak, fører større bruk av private tiltak til en risiko for at barna får dårligere tilbud.

Buudir mener det kan være hensiktsmessig å kjøpe akutt plasser dersom statlige tiltak ikke møter barnets behov. Undersøkelsen viser at i tilfeller der Bufetat har et statlig tiltak, som de selv mener er forsvarlig, kjøpes det sjelden private tiltak. Dette gjøres ikke selv om et privat tiltak er bedre tilpasset barnets behov, for eksempel fordi det er plassert i nærområdet.

Få tilgjengelige akutt-plasser gjør at Bufetat i noen tilfeller kan tilby tiltak som ikke er tilpasset barnets behov. Dette omfatter tiltak som er ligger langt unna barnets hjemsted, og tiltak som ikke er i tråd med hva den kommunal barneverntjenesten mener at barnet trenger. At Bufetat i noen tilfeller tilbyr tiltak som ikke er tilpasset barnets behov, bryter med det overordnede prinsippet i barnevernloven om at det skal legges avgjørende vekt på hva som er barnets beste.

8.4 Akutt-tilbudet varierer etter hvilken region barnet tilhører

Stortinget har i Innst. 14 S (2015–2016), jf. Prop. 1 S (2015–2016) for Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, framhevet at alle barn og unge skal ha likeverdige tilbud, uavhengig av familiens sosiale bakgrunn eller bosted.

Undersøkelsen viser at det på akutfeltet er regionale variasjoner som ikke kan forklares ut fra naturlige forhold i de ulike regionene. Dette gjelder blant annet ulikheter i dimensjoneringen av akutt-tiltakene. Region Midt-Norge har færrest beredskapshjem, med 1,96 hjem per 10 000 barn. Til sammenligning er landsgjennomsnittet på 4,51 hjem, og region vest, som har flest beredskapshjem, har 5,29 beredskapshjem per 10 000 barn. Region vest har færrest akuttinstitusjonsplasser, med 1,93 plasser per 10 000 ungdommer, og region nord har flest, med 4,69 plasser.

Hvilket akutt-tiltak et barn kan tilbys, avhenger av hvilke tiltak som er tilgjengelige, og noen regioner har særlig få beredskapshjem til rådighet. Ungdommer i enkelte regioner har større sjanse enn ungdommer i andre regioner for å få tilbud om et beredskapshjem dersom det er ønskelig.

Hvordan regelverket praktiseres, kan også føre til at barn i ulike deler av landet får ulikt akutt-tilbud. Dette gjelder først og fremst at Bufetats regioner har ulik praksis for om de kan tilby institusjonsplass til barn som har behov for beredskapshjem.

Bruk av private fosterhjem medfører, som utdypet i avsnitt 8.3, en forsvarlighetsrisiko. Det er store regionale variasjoner i bruken av private akutt-tiltak. I regioner der mange akuttplasseringer gjøres i private tiltak vil det være større sjanse for at barn plasseres i et tiltak som ikke er tilstrekkelig kvalitetssikret. Dette gjelder spesielt for region øst. I 2016 var 35 prosent av akutt-tiltakene region øst bisto med, private. Til sammenligning plasserte de andre regionene mellom 11,5 og 24 prosent av barna i private tiltak. I 2017 akuttplasserte region øst færre barn i private tiltak, sammenlignet med foregående år, men regionen var fremdeles den med høyest andel barn i private tiltak.

Undersøkelsen viser at Bufetat region Midt-Norge skiller seg ut på flere områder. Selv om regionen selv mener de har godt dimensjonert akutt-tilbud, har region Midt-Norge få beredskapshjem og få institusjonsplasser sammenlignet med de andre regionene. Regionen gir i få tilfeller tilbud om beredskapshjem til ungdom. I region Midt-Norge gis det beredskapshjem til 7 prosent av ungdommene. Det er en vesentlig lavere andel enn i de andre regionene, hvor andelene varierer mellom 23 prosent i region vest og 16 prosent i region øst.

Dårlig tilgjengelighet på akutt-tiltak i region Midt-Norge gir seg utslag i at barnevernlederne i regionen generelt er mindre fornøyd med Bufetats bistand enn de andre regionene. Barnevernlederne er i mindre grad enig i at Bufetat dekker behovet for antall akuttplasser og de er i mindre grad enig i at Bufetat tilbyr tilpassede akutt-tiltak. Barnevernlederne svarer også i større grad ja på spørsmålet om de har opplevd å akseptere et akutt-tilbud de på forhånd ikke var faglig fornøyd med og de er mindre

fornøyd med samarbeidet med Bufetat. Bufetat region Midt-Norge er dårligere dimensjonert for gi barn et tilpasset tilbud. Barn som skal akuttplasseres i region Midt-Norge plasseres derfor med mindre sannsynlighet i et tilpasset tilbud.

Det vurderes ikke å være i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger at barn risikerer å få ulikt akutt-tilbud avhengig av hvilken region i Bufetat de er bosatt i, utover forventede regionale variasjoner.

9 Referanseliste

Intervjuer

Det er gjennomført totalt 19 intervjuer med følgende nivåer i Bufetat:

- inntaksrådgivere ved enhet for inntak i alle Bufetat regionene
- leder og ansatte ved akuttinstitusjoner i fire regioner i Bufetat
- inntakslederen i alle regionene i Bufetat
- regiondirektøren i alle regionene i Bufetat

I tillegg er det gjennomført intervju med

- Spisskompetansemiljøet for akuttsaker ved enhet for inntak Bufetat region sør
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
- Barne- og likestillingsdepartementet
- Helsetilsynet
- to kommunale barneverntjenester

Brev

- Barne- og familiedepartementet (2004) *Godkjenning og kvalitetssikring av barneverninstitusjoner – presisering av regelverk*. Brev til Statens barnevern og familievern, regionene, 11. februar 2004.
- Barne-, ungdoms- og familieetaten, region sør (2014) *Tilsvaret til Fylkesmannens rapport etter systemrevisjon 25. juni*, 14. november 2014.
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2015) *Statlig regionale barnevernmyndigheters plikt til å formidle fosterhjem*. Brev til regionene i Bufetat 2. februar 2015.
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2015) *Bufetats bistandsplikt ved frivillig plassering utenfor hjemmet*. Brev til Fylkesmannen i Nord-Trøndelag 4. desember 2015.
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2016) *Høringsnotat: Forslag til endringer i barnevernloven. Kvalitets- og strukturreform*. Brev til Barne- og likestillingsdepartementet 17. mars 2016.
- Barne-, ungdoms- og familieetaten, region vest (2017) *Bufetats bistandsplikt*. Brev med vedlegg til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 10. januar 2017.
- Barne- og likestillingsdepartementet (2018) *Forvaltningsrevisjon av Bufetats bistandsplikt i akuttsaker - oversendelse av hovedanalyserapport for kommentarer*, 16. januar 2018.

E-poster til Riksrevisjonen

- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2017) *Avklaring om vedtak om bruk av statlige akutt-tiltak framfor plassering i private tiltak*. <E-post til Riksrevisjonen 4. oktober 2017>
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2017) *Redegjørelse for status på forespørsel fra Bufetat region vest*. <E-post til Riksrevisjonen, 19. oktober 2017>
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2017) *Klargjøring av rammeavtaler ved kjøp av private akutt-tiltak*. <E-post til Riksrevisjonen 20. oktober 2017>

Internettsider

- <<https://www.bufdir.no/Barnevernsinstitusjoner/>> [Hentedato 26. oktober 2017]
- <https://www.bufdir.no/nn/Statistikk_og_analyse/Barnevern/Barn_og_unge_med_tiltak_fra_barnevernet/Barn_og_unge_plassert_utenfor_hjemmet/Akuttplasseringer/> [Hentedato 21. mai 2017]
- <<https://www.ssb.no/befolkning?de=Folketall>> [Hentedato 12. oktober 2017]

Lover, forskrifter og reglement

- *Lov av 17. juli 1992 om barneverntjenester* (barnevernloven).
- *Reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet).
- *Forskrift om fosterhjem* (2003).
- *Forskrift om særskilte bestemmelser på barnevernområdet for Oslo kommune*, fastsatt av Barne- og familiedepartementet (2003).
- *Forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester* (2005).
- *Forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner* (2008).

Møtereferater

- Etatsstyringsmøter mellom Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Barne-, ungdoms- og familieetaten, region øst (2014–2016).
- Etatsstyringsmøter mellom Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Barne-, ungdoms- og familieetaten, region sør (2014–2016).
- Etatsstyringsmøter mellom Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Barne-, ungdoms- og familieetaten, region vest (2014–2016).
- Etatsstyringsmøter mellom Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Barne-, ungdoms- og familieetaten, region Midt-Norge (2015–2016).
- Etatsstyringsmøter mellom Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Barne-, ungdoms- og familieetaten, region nord (2015–2016).
- Regiondirektørmøte mellom Bufdir og regiondirektørene i Bufetat (2015–2016).

Rapporter, evalueringer og artikler

- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2014) *Akuttarbeid i kommunalt barnevern*.
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2016) *Høringsnotat – Forslag til endringer i barnevernloven*.
- Norges offentlige utredninger (2016) NOU 2016:16 *Ny barnevernlov. Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse*.
- Enhet for inntak, Region øst (2017) *Akuttprosjektet 2016*.

Rundskriv og veiledere

- Rundskriv Q-25/2005 *Barnevernet og det forebyggende arbeidet for barn og unge og deres familier*.
- Rundskriv Q-06/2007 *Oppgave- og ansvarsfordeling mellom kommuner og statlig barnevernmyndigheter – herunder om betalingsordninger i barnevernet*.
- Rundskriv Q-16/2007 *Forebyggende innsats for barn og unge*.
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2015) *Faglig veileder for akuttarbeidet i institusjoner og beredskapshjem*.

Stortingsdokumenter

- Ot.prp. nr. 69 (2008–2009) *Om lov om endringer i barnevernloven*.
- Prop. 106 L (2012–2013) *Endringer i barnevernloven*.
- Innst. 395 L (2012–2013), jf. Prop. 106 L (2012–2013) *Endringer i barnevernloven*.
- Prop. 1 S (2014–2016) for Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- Prop. 1 S (2015–2017) for Barne- og likestillingsdepartementet.
- Innst. 14 S (2014–2015), jf. Prop. 1 S (2014–2015) for Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- Meld. St. 17 (2015–2016) *Trygghet og omsorg – Fosterhjem til barns beste*.
- Innst. 318 S (2015–2016), jf. Meld. St. 17 (2015–2016) *Trygghet og omsorg – Fosterhjem til barns beste*.
- Prop. 73 L (2016–2017) *Endringer i barnevernloven (barnevernsreform)*.

Styringsdokumenter

Barne- og likestillingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet

- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2014–2016) *Tildelingsbrev til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2014–2016.*
- Barne- og likestillingsdepartementet (2016) *Tildelingsbrev til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2017.*
- Helse- og omsorgsdepartementet (2014–2016) *Tildelingsbrev til Helsetilsynet 2014–2017.*

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2014) *Mandatet for regional organisering av Bufetats inntak og fosterhjemstjenester.*
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2015) *Instruks for styring og kontroll.*
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2015) *Mandat for Bufetats spisskompetansemiljø for akuttarbeid i beredskapshjem og institusjoner.*
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2014–2016) *Årsrapport Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2014–2016.*
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2014–2017) *Disponeringsbrev til Barne-, ungdoms- og familieetaten 2014–2017.*

Barne-, ungdoms- og familieetaten

- Barne-, ungdoms- og familieetaten, region øst (2014–2016) *Årsrapport 2014–2016.*
- Barne-, ungdoms- og familieetaten, region sør (2014–2016) *Årsrapport 2014–2016.*
- Barne-, ungdoms- og familieetaten, region vest (2014–2016) *Årsrapport 2014–2016.*
- Barne-, ungdoms- og familieetaten, region Midt-Norge (2014–2016) *Årsrapport 2014–2016.*
- Barne-, ungdoms- og familieetaten, region nord (2014–2016) *Årsrapport 2014–2016.*
- Barne-, ungdoms- og familieetaten, region øst (2014–2016) *1. og 2. tertialrapport 2014–2016.*
- Barne-, ungdoms- og familieetaten, region sør (2014–2016) *1. og 2. tertialrapport 2014–2016.*
- Barne-, ungdoms- og familieetaten, region vest (2014–2016) *1. og 2. tertialrapport 2014–2016.*
- Barne-, ungdoms- og familieetaten, region Midt-Norge (2014–2016) *1. og 2. tertialrapport 2014–2016.*
- Barne-, ungdoms- og familieetaten, region nord (2014–2016) *1. og 2. tertialrapport 2014–2016.*
- Barne-, ungdoms- og familieetaten, region Midt-Norge (2014–2015) *Disponeringsskriv kap. 855 barnevern 2014–2015.*
- Barne-, ungdoms- og familieetaten, region Midt-Norge (2016) *Disponeringsskriv kap. 855 barnevern – statlige institusjoner og statlige sentra 2016.*
- Barne-, ungdoms- og familieetaten, region Midt-Norge (2016) *Disponeringsskriv kap. 855 barnevern – inntak 2016.*
- Barne-, ungdoms- og familieetaten, region nord (2014–2016) *Disponeringsskriv 2014–2016.*
- Barne-, ungdoms- og familieetaten, region sør (2014–2016) *Disponeringsskriv – barnevern for enhetsledere 2014–2016.*
- Barne-, ungdoms- og familieetaten, region vest (2014) *Disponeringsskriv – til enheter i Bufetat region vest 2014.*
- Barne-, ungdoms- og familieetaten, region vest (2015) *Disponeringsskriv – region vest 2015.*
- Barne-, ungdoms- og familieetaten, region vest (2016) *Disponeringsskriv – til enheter i Bufetat region vest 2016.*

- Barne-, ungdoms- og familieetaten, region øst (2014) *Disponeringsskriv 2014 855 – barnevern.*
- Barne-, ungdoms- og familieetaten, region øst (2015–2016) *Disponeringsskriv 2015–2016 – barnevern.*

Tilsynsrapporter

Systemtilsyn:

- Fylkesmannen i Aust-Agder (2014) *BUFetat Region sør Rapport etter tilsynsbesøk, 25. juni 2014.*
- Fylkesmannen i Oppland (2014) *Rapport fra tilsyn med Barne-, ungdoms- og familieetaten, Region øst, 4. september 2014.*
- Fylkesmannen i Nord-Trøndelag (2015) *Avgjørelse i tilsynssak mot Bufetat Midt v/ Inntak og fosterhjemtjenester, 19. august 2015.*
- 17 vedtaksdokumenter fra enkeltsaker hvor kommunene eller enkeltpersoner innklaget Bufetat for manglende overholdelse av bistandsplikten eller uforsvarlig tilbud gitt i forbindelse med akutt plasseringer.

23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 751 200



Flisa Trykkeri AS 2018



Riksrevisjonen
Storgata 16
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

Sentralbord 22 24 10 00
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no