



DET KONGELIGE BARNE-
OG FAMILIEDEPARTEMENT

Statsråden

Riksrevisjonen
Pb. 6835 St. Olavs pl.
0130 OSLO

Unntatt offentlighet,
Offl. § 5 andre ledd

Deres ref
2019/00083-128

Vår ref
18/3176

Dato
11. august 2020

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

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

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

1. Kommentarer til Riksrevisjonens merknader

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Avslutning

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

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

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

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

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

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

Med hilsen



Ida Lindtveit Røse (konst.)