



Statsforvalteren i Troms og Finnmark

Romssa ja Finnmarkku stáhtahálddašeadđi
Tromssan ja Finmarkun staatinhallittija

Vår dato:

25.03.2021

Vår ref:

20/9030



Statsforvalteren i Nordland

Deres dato:

Deres ref:

Bufetat region nord v/ direktør
Postboks 2233
3103 TØNSBERG

Saksbehandler, innvalgstelefon
Eva Angell, 77 64 20 57

Rapport fra tilsyn med Barne-, ungdoms- og familieetaten region nord sin bistandsplikt til barneverntjenesten i akuttsituasjoner

Statsforvalteren gjennomførte tilsyn med barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat), region nord, i perioden 25.9.2020 – 23.3.2020. Vi undersøkte om Bufetat sørger for at bistandsplikten blir utført i samsvar med aktuelle lovkrav, når kommunene/politiet anmoder om plass i beredskapshjem eller institusjon til barn i akuttsituasjoner, slik at barna får forsvarlig hjelp. Barnets medvirkning er et gjennomgående tema i undersøkelsene av tiltakene.

Tilsynet ble gjennomført som del av et landsomfattende tilsyn initiert av Statens helsetilsyn. Tilsynslaget er sammensatt av revisorer fra de to statsforvalterne i regionen og er blitt ledet av Statsforvalteren i Troms og Finnmark. Tilsynet er utført som et skriftlig tilsyn. Vi viser til vårt tilsyn i 2017, hvor vi også undersøkte Bufetats ivaretagelse av bistandsplikten.

Statsforvalterens konklusjon

Bufetat region nord sikrer ikke barns rett til medvirkning i behandling av akuttsaker.

Dette er et brudd på barnekonvensjonen art. 12, barnevernloven § 6-3 og § 2-3 tredje ledd og forskrift om medvirkning og tillitsperson (FOR-2014-06-01-697).

Statsforvalteren ber Bufetat region nord om å:

utarbeide en plan for å rette lovbruddet, og planen må inneholde følgende elementer:

- Tiltak som settes i verk for å rette lovbruddet
 - Hvordan ledelsen vil følge med på og kontrollere at tiltakene er iverksatt
 - Hvordan ledelsen vil gjennomgå om tiltakene har virket som planlagt etter at de har fått virket en stund
 - Virksomhetens egne frister for å sikre fremdrift
-



Statsforvalteren har mottatt Bufetat sin reviderte rutine *Dokumentasjon av bistandsplikten og faglige vurderinger*. Vi forstår det slik at dette er et tiltak for å sikre at ivaretagelsen av bistandsplikten dokumenteres i hver enkelt sak, og at dokumentasjonen skal omfatte informasjonsinnhenting, medvirkning, vekting av barns synspunkter og faglige vurderinger.

Bufetat må vurdere om det skal iverksettes andre tiltak i tillegg til revidert rutine, for å rette lovbruddet. Disse tiltakene må, sammen med revidert rutine, fremgå av Bufetat region nord sin plan for å rette lovbruddet.

Vi ber om at Bufetat region nord oversender en plan for retting av lovbruddet til Statsforvalteren i Troms og Finnmark **innen 26.4.2021**.



Innhold

Rapport fra tilsyn med Barne-, ungdoms- og familieetaten region nord sin bistandsplikt til barneverntjenesten i akuttsituasjoner	1
1. Tilsynets tema og omfang	3
2. Aktuelt lovgrunnlag for tilsynet.....	3
3. Beskrivelse av faktagrunnlaget.....	5
4. Vurdering av faktagrunnlaget opp mot aktuelt lovgrunnlag.....	9
5. Statsforvalterens konklusjon	12
Vedlegg: Gjennomføring av tilsynet	13

1. Tilsynets tema og omfang

I dette kapittelet beskriver vi hva som ble undersøkt i tilsynet.

Statsforvalteren har i dette tilsynet undersøkt om Bufetats bistandsplikt blir forsvarlig ivaretatt når barneverntjenesten anmoder om tiltak (beredskapshjem eller institusjon) i akuttsituasjoner. Det viktige ved akutttiltak er at flyttingen kan gjennomføres raskt nok ut fra barnets situasjon, og at tiltaket fremstår som egnet ut fra foreliggende opplysninger om barnets behov og situasjon. Barnets medvirkning har vært et gjennomgående element.

Vi har konkret undersøkt om Bufetat

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

2. Aktuelt lovgrunnlag for tilsynet

Statsforvalteren er gitt myndighet til å føre tilsyn med barne-, ungdoms- og familieetaten, etter barnevernloven (bvl) § 2-3 b fjerde ledd. Et tilsyn er en kontroll av om virksomheten er i samsvar med lov- og forskriftsbestemmelser. Vi gir derfor her en oversikt over kravene som ble lagt til grunn i tilsynet.

Bufetat skal bistå barneverntjenesten når kommunen anmoder om plass til barn utenfor hjemmet, jf. bvl § 2-3 andre ledd bokstav a. Bistandsplikten gir Bufetat ansvar for å bistå kommunene med å finne egnet fosterhjem/beredskapshjem eller institusjonsplass, og bistandsplikten gjelder både i akuttsituasjoner og for planlagte flyttinger.

For å finne et egnet tiltak i det enkelte tilfellet må Bufetat ha kunnskap både om barnets behov og situasjon, og om aktuelle tiltak. Deretter må det gjøres en konkret vurdering av hvorfor *dette* tiltaket er til *dette* barnets beste, jf. bvl § 4-1, og fordeler og ulemper ved valget må avveies.



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

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

Bufetat må ha oppdatert kjennskap til de ulike tiltakene; oversikt over ledige plasser, hvilken spisskompetanse tiltakene har, samt oversikt over nå-situasjonen og relevante opplysninger om hvilke barn som befinner seg der. Bufetat må holde seg løpende oppdatert om godkjenning og etterfølgende kontroll (gjelder de private institusjonene) og kvalitetsoppfølging (av statlige institusjoner), institusjonsplanen, tilsynsrapporter og klageavgjørelser fra Statsforvalteren og systematiserte erfaringer med tidligere plasseringer ved institusjonen.

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

Bufetat har et ansvar for å sikre barnets medvirkning, jf. bvl § 4-1. Dette gjelder også i akuttsituasjoner. Konkret innebærer det at Bufetat må vurdere og vekte barnets synspunkter, ut fra deres alder og modenhet, ved valg og tildeling av tiltak, jf. bvl § 6-3. Bufetat må vise hvordan barnets synspunkter er tatt inn og vektlagt i vurderingene og ved tiltaksvalg. På grunn av hastepreget i akuttsituasjoner er kravene til Bufetat om å vurdere barnets synspunkter mindre i akuttsituasjoner enn ved planlagte flyttinger, jf. tokningsuttalelse fra Bufdir datert 23.03.2018.

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

Bufetats krav om internkontroll innebærer at det finnes adekvate styringsaktiviteter for å sørge for at bistandsplikten blir ivaretatt, jf. bvl § 2-3 tredje ledd. Det er ikke gitt en egen forskrift for internkontroll i Bufetat. I juridisk litteratur er det lagt til grunn at de «styringskrav som fremgår av forskrift om internkontroll etter barnevernloven § 4 annet ledd er så overordnet at de kan forventes å inngå når en virksomhet som Bufetat styrer forsvarlig. Det må legges til grunn at innholdet i



internkontrollplikten er ment å være det samme for Bufetats vedkommende som for kommunenes.» (K. Ofstad, R. Skaar: Barnevernloven med kommentarer. Oslo, Gyldendal Akademisk, 2015. 6. utg.)

Det betyr blant annet at det er klart hvem som skal gjøre hva; hvem som har ansvar for hvilke oppgaver og myndighet til å ta beslutninger. Ansatte og ledere må ha tilstrekkelig kompetanse for å utføre de oppgaver de har. Det må være klart hva som må dokumenteres og hvor. Synspunkter fra ansatte og brukere, både kommunene og barna som får tiltak, må innhentes og brukes i forbedringsarbeid. Ledere må følge med og innhente oversikt over hvor det er fare for svikt, iverksette korrigerende tiltak og påse at de virker.

Vi gjør for ordens skyld oppmerksom på at forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester ble opphevet ved forskrift 1 des 2020 nr. 2611 (i kraft 1 jan 2021). Forskriften ble opphevet som en følge av at kommunal internkontroll fra 1. januar 2021 reguleres av kommuneloven § 25-1. Det er ikke tatt hensyn denne endringen da tilsynet er gjennomført med dokumentasjonsgrunnlag som er utarbeidet før endringen trådte i kraft.

Bufdir har i tolkningsuttalelse av 20.5.2019 nærmere omtalt bistandsplikten i barnevernloven 2-3 annet ledd. Tolkningsuttalelsen påpeker blant annet at hensynet til barnets beste skal være avgjørende for Bufetat ved valg av tiltak.

3. Beskrivelse av faktagrunnlaget

Her gjøres det rede for hvordan virksomhetens aktuelle tjenester fungerer, inkludert virksomhetens tiltak for å sørge for at kravene til kvalitet og sikkerhet for tjenestemottakerne blir overholdt.

Statsforvalteren har ved dette tilsynet også stilt spørsmål til kommunene i regionen, om hvorvidt de anser at Bufetat har ivaretatt sin bistandsplikt ved akutthenvendelser i perioden 26.3.2020 – 25.9.2020. Statsforvalteren mottok svar fra 37 kommuner. 20 av disse kommunene hadde i nevnte periode ikke hatt akutthenvendelser til Bufetat. I vårt dokumentmateriale har vi 17 kommuner som fremmet en eller flere akutthenvendelser overfor Bufetat region nord i nevnte periode. 11 av disse kommunene hadde ikke merknader til hvordan Bufetat hadde ivaretatt sin bistandsplikt. 6 av kommunene som hadde hatt akutthenvendelser i perioden hadde merknader til Bufetat sin håndtering av bistandsplikten.

Merknadene fra noen av kommunene knytter seg til at barnets synspunkt ikke, eller i liten grad, ble vurdert og vektlagt av Bufetat. Videre kommenterte flere av disse kommunene at de opplevde at akuttplass kun tildeles ut fra kapasitet i Bufetats portefølje, og ikke ut fra barneverntjenestens vurdering av hva som er barnets behov. Kommunene sa at de i liten grad har mulighet til å styre hvor eller hvilket tiltak de får. Det er få kommuner som sier at det har oppstått uenighet mellom tjenesten og Bufetat i akuttsakene fra perioden, men noen tjenester har i kontakten med Bufetat opplevd diskusjoner rundt tjenestens barnevernfaglige vurderinger.

Statsforvalterens dokumentgrunnlag

Statsforvalteren ba den 25.9.2020 Bufetat om dokumenter i de siste 17 akuttsakene. 15 av disse sakene er med i vårt dokumentgrunnlag. To av sakene har vi valgt å ta ut av utvalget, da de anses å være utenfor rammen for etterspurt dokumentasjon. I tillegg har vi tre saker som særskilt ble etterspurt på bakgrunn av klage til Statsforvalteren. Disse sakene er med i vårt dokumentgrunnlag.



Av de totalt 18 sakene er det i en sak to akutthenvendelser hvor det er gitt tilsagn. I en av sakene er det gitt tilbud, men kommunen takket nei til tilbudet. Dette medfører at vi i vårt dokumentgrunnlag har 18 saksmapper som samlet sett utgjør 19 tilbud om akuttiltak og 18 tilsagn.

Aldersfordelingen i sakene strekker seg fra 12 år til 17 år, hvor 13 saker omhandler barn i alderen 15-17 år. En sak gjelder barn under 13 år. Kjønnfordeling er 2/3 gutter og 1/3 jenter.

Av øvrige dokumenter som ligger til grunn for vårt tilsyn vises det til vedlegget til rapporten.

Organisering

Bufetat region nord omfatter fylkene Troms og Finnmark og Nordland. Regionen styres av regiondirektøren og er delt inn i 4 avdelinger, samt kommunikasjonsenhet. Ansvaret for ivaretagelse av bistandsplikten er lagt til avdeling F1, inntak og fosterhjemrekruttering. Enhet for inntak, som hører inn under denne avdelingen, består av én enhet fordelt på tre lokasjoner; Alta, Tromsø og Bodø. Enheten har 22 årsverk fordelt på de tre lokasjonene. Enhetsleder har ansvar for drift av enheten. Fra 01.03.2020 ble det etablert en avdelingsstruktur i enheten med tre avdelingsledere. De tidligere spesialiserte teamene har blitt til avdelinger. Spesialiseringen er opprettholdt i denne avdelingsstrukturen. En avdeling har ansvaret for akuttsaker og familieråd, en avdeling har ansvaret for institusjonsplasseringer, inklusive foreldre/barn-plasseringer, og en avdeling har ansvar for private fosterhjem. Avdelingslederne har selvstendig fag- og personalansvar for sin avdeling, samt ansvar for informasjonsflyt i stedlig lokasjon.

Enhet for inntak har etablert et fagansvarlig team. Teamet hadde oppstart våren 2020. Teamet består av en representant fra hvert spesialiserte team og oppgaven skal rulleres årlig. Målsettingen med opprettelsen av et fagansvarlig team er at hvert enkelt team/ rådgiver skal gis mulighet til å styrke sin faglige profil i utførelsen av primære arbeidsoppgaver i enheten. Det vises her til «*Akutt-teamets primære arbeidsoppgaver*».

Styrende dokumenter

Bufetat region nord har i sitt disponeringsskriv for 2020 som hovedmål å sikre at barn, ungdom og familier med behov får tilbud gjennom Bufetat med riktig kvalitet og til riktig tid. Videre fremgår det av disponeringsskrivet at faglig veileder akutt skal følges, jf. delmål 1.3.

Bufetat region nord har utarbeidet egne skriftlige rutiner for arbeid med bistandsplikten. De skriftlige rutineene skal sikre lik praksis ved håndtering av akutte henvendelser innenfor- og utenfor normal arbeidstid og i helger/høytider. Vi viser her til rutine for «*Dokumentasjon av bistandsplikten, Bufetat region nord, enhet for inntak.*» Rutinene gjelder fra henvendelse til beslutning av tiltak. Rutinen skal sikre at ivaretagelsen av bistandsplikten dokumenteres i hver enkelt sak som enhet for inntak, region nord, har ansvar for.

Av øvrige rutiner som styrer arbeidet med bistandsplikten i akuttsaker vises det til «*Rutine for oversikt over tilgjengelig kapasitet, akutt samt overlapping av akuttvakt dag til akuttvakt ettermiddag/kveld og helger*», «*Rutine for håndtering av akutthenvendelser*» og «*Rutine for: Akuttlogg*».

Det fremgår av Disponeringsskriv 01/2020 at Enhet for inntak skal, i kraft av sitt ansvar for tildeling av institusjonsplasser, ha oversikt over hvilke institusjonstilbud som faglig sett vil være i stand til å ivareta barnets behov. Hensynet til kapasitetsutnyttelse i regionens planlagte institusjonstilbud skal veies opp mot øvrige hensyn, jf. direktoratets tolkningsuttalelse om Bufetats bistandsplikt datert 20.5.2019.



Kompetanse

Bufetat har opplyst at Enhet for inntak har jevnlig og systematisk søkelys på kunnskap og kompetanse på akuttoppdraget. Ansvarlige for akuttthenvendelser jobber i team og har ukentlige møter hvor saker blir drøftet, og nye endringer/tolkninger som er relevant for akuttoppdraget blir informert om og drøftet. Rolleforståelse og myndighetsutøvelse er ofte tema i disse møtene, og dokumenter som gjelder akuttoppdraget blir berørt. Enhet for inntak har 2-4 samlinger i året hvor juridiske endringer/oppdateringer tematiseres. De som blir ansatt i Enhet for inntak har klare kompetansekrav som skal oppfylles. I tillegg gjennomgår de grundig opplæring etter fast plan, samt at nyansatte må jobbe sammen med en erfaren rådgiver over en periode.

Avdelingsleder for beredskapshjemavdelingen har særlig opplæring overfor de som har ansvar for akuttthenvendelser etter kontortid, når det gjelder vurderinger rundt plasseringer i beredskapshjem. Røvika ungdomssenter, avdeling Skogly, får også særlig opplæring fra sin ledelse. Det er tett dialog mellom rådgivere i Enhet for inntak og Røvika ungdomssenter som ivaretar akutte hendelser etter kontortid.

Bufetats beredskap overfor kommunene

Bufetat region nord har et eget telefonnummer for akuttthenvendelser fra kommunene. Dette er tilgjengelig på Bufetats internettside. Innenfor ordinær arbeidstid varsles Enhet for inntak. Utenom ordinær arbeidstid varsles Røvika ungdomssenter. Regionen har et system for overlapping mellom akuttvakt dag og kveld/helg og høytid.

Siden 2018 har Bufetat gjort endringer i sitt tiltaksapparat på akuttsiden. Endringen har medført at regionen pr. 01.07.2020 hadde en kapasitet på 14 institusjonsplasser akutt for ungdom. 10 av disse plassene er godkjent for alle akutte plasseringer. I tillegg har Bufetat region nord 50 plasser i beredskapshjem, men har for 2020 lagt opp til et måltall på 60 beredskapshjem i regionen.

I rutine for «*Oversikt over tilgjengelig kapasitet, akutt samt overlapping av akuttvakt dag til akuttvakt ettermiddag/kveld og helger*», fremgår det at ved behov for kjøp av private tiltak skal avdelingsdirektør kontaktes. Kjøp utløses av avdelingsdirektør F1.

Bufetat region nord har «*Rutine for kjøp av akuttiltak i fosterhjem tilknyttet private leverandører*». Rutinen dekker innkjøpsprosessen dersom håndtering av akuttthenvendelser medfører kjøp av akuttiltak i fosterhjem tilknyttet privat leverandør. Videre finnes det «*Rutine for enkeltkjøp i privat barneverninstitusjon*».

Bufetat region nord har utarbeidet skriftlige rutiner som skal bidra til lik praksis ved håndtering av akutte henvendelser innenfor og utenfor normal arbeidstid og i helger/høytider. Enhet for inntak, akutt-team, samarbeider internt om oppgavefordeling, herunder overføring til akutt-telefonvakt Røvika. Arbeidet innebærer blant annet å sikre møtevirksomhet, planlegging av akutt-plasseringene og sikre forsvarlig overføringer i saker der det foreligger henvisning til videre tiltak etter akutt plassering. Akutt-team skal sikre riktig kvalitet og lengde på oppholdet i den akutte fasen. Det foreligger en egen rutine for Fagansvar Akutt-team. Ved akuttthenvendelser benyttes «*Rutine for Akuttlogg*», samt «*Rutine for håndtering av akuttthenvendelser*».

Det fremgår av «*Rutine for håndtering av akutt henvendelser*» at barnets behov skal ligge til grunn for vurdering av tiltak, herunder om søsken kan/skal plasseres sammen eller hver for seg. Før en tildeler plass må det undersøkes ledige plasseringsmuligheter og avklares i henhold til Bufetats rutiner for tildeling av plasser. Dersom ingen aktuell plass er ledig eller barnets behov tilsier det, kan Bufetats prosedyre for enkeltkjøp av privat plass iverksettes.



I saksgrunnlaget vårt foreligger det 18 tilsagn. I 3 av sakene er flere forhold knyttet til valg av tiltak ikke vurdert eller mangelfullt vurdert. Et eksempel på dette er en sak hvor barnets behov ikke var vurdert, og det forelå videre ingen faglig begrunnelse for valg av tiltak. Et eksempel i en annen sak, var mangel på vurdering av hvordan barnets utredning i spesialisthelsetjenesten skulle ivaretas ved plassering i valgte tiltak.

Ved 15 institusjonsplasseringer var det i 12 av sakene ikke dokumentert at beboersammensetningen i institusjonen var vurdert ved tildeling av plass.

I 1 av de 18 sakene vi har sett på, avslo kommunen det tilbudet Bufetat ga. I denne saken var det uenighet mellom kommunen og Bufetat om det tiltaket Bufetat tilbød var forsvarlig ut fra kommunens vurdering. I denne saken ga Bufetat tildeling av plass på en akuttinstitusjon for en natt, med videre flytting til ny akuttinstitusjon dagen etter. I sakens dokumenter forelå det ikke en faglig begrunnelse for valg av tiltak, hvor det var vurdert om nevnte løsning var å anse som faglig forsvarlig ut fra barnets behov.

Tiltak innen rimelig tid

Det følger av rutinene for akuttarbeid at tilbud om plass skal gis innen to timer etter at henvisningen er mottatt, og at barnets behov skal ligge til grunn for vurdering av tiltak. Vi viser her til rutine «Fagansvar Akutt-teamet». I vår saksgjennomgang av 19 akutt henvedelser fremgår det at ved 14 henvedelser har Bufetats frist blitt overholdt. I tre av henvedelsene er den overskredet og i to av henvedelsene er det ikke opplyst om når tilbudet ble gitt. Det fremgår ikke av mottaksskjema når barnet kom i tiltaket. Av øvrige dokumenter i sakene har vi funnet at av de 18 tilsagnene var det for 7 barn ankomst i tiltak samme dag, for 6 barn dagen etter, for 2 barn senere enn dagen etter og for 3 barn usikkert når de ankom tiltaket. Det fremgår av saksgjennomgangen at det er ulike årsaker til at det enkelte barn ikke ankom tiltaket samme dag. Eksempler på årsak er at barnet var innlagt i psykiatrien, barnet var på rømmen, behov for bistand fra politi, lang reisevei og reisemuligheter. I noen saker kommer det ikke klart frem hva som var årsaken til at plasseringen først skjer dagen etter eller senere.

Bufetat region nord har ikke en systematisk oversikt over antall saker hvor barnet ikke ankommer tiltaket før dagen etter eller senere. Det er opplyst fra Bufetat region nord at dette ikke er mulig å telle opp.

I 1 av de 18 sakene tilsynet har gjennomgått, har Bufetat selv opplyst å ikke ha oppfylt bistandsplikten. Saken er fra 2019. Ifølge Bufetat er dette en feilregistrering, da opplysning om brudd på bistandsplikten var knyttet til egen selvpålagt frist som er å gi tilbud innen 2 timer, og at det derfor ikke var korrekt å definere dette som et fristbrudd.

Det går frem av Bufetat region nord sin årsrapport for 2019 at det ikke har vært brudd på bistandsplikten i 2019.

Barnas synspunkter

I følge Bufetats rutine for «Dokumentasjon av bistandsplikten, Bufetat region nord, enhet inntak», skal Bufetat anmode barneverntjenesten om å innhente barnets synspunkter dersom de ikke foreligger. Hvis det er situasjoner som tilsier at barneverntjenesten ikke har fått snakket med barnet skal dette dokumenteres. Videre fremgår det av rutinen at Bufetat skal vurdere og vekte barnets synspunkter, ut fra alder og modenhet, ved valg av tiltak. Det følger videre av rutinen at Bufetat skal dokumentere hvordan de i sine vurderinger har tatt inn og vektlagt barnets synspunkter. Videre fremgår det at:



«Hvordan de ulike momentene blir vektlagt må komme frem i vurderingen. Det vil si å beskrive hvordan de er hensyntatt og vurdert opp mot andre sentrale forhold rundt barnet av betydning for valg av tiltak».

Statsforvalterens gjennomgang av de utvalgte akuttsakene viste at barnets synspunkter var beskrevet i logg/mottaksskjema akuttsaker i 6 av 19 henvendelser. I de øvrige 13 sakene var det i 3 saker oppgitt årsak/begrunnet hvorfor barnets synspunkt ikke var innhentet. I 4 saker var barnets synspunkt etterspurt/anmodet om. I de øvrige 6 sakene var det ikke anmodet om barnets synspunkter eller begrunnet og dokumentert hvorfor dette ikke ble gjort.

Statsforvalterens dokumentinnsyn i 17 saker/18 tilsagn viste at barnets synspunkt var beskrevet i 17 av tilsagnene.

Det er i 16 av sakene (inklusive sak hvor det ble gitt tilbud og hvor kommunen takket nei) ikke dokumentert at barnets synspunkt er vurdert og vektet ved vurdering av type tiltak. I 4 av disse sakene har imidlertid barnet gitt samtykke til plassering. Barnets synspunkter var i 3 av de 18 sakene/19 akutthenvendelsene vurdert og vektet ved Bufetats vurdering av type tiltak.

Internkontroll og dokumentasjon

Bufetat region nord har et avvikssystem som heter «Netpower». Avvik behandles av enheten og rapporteres i Netpower, som behandles av avdelingsdirektør i linje. Bufetat region nord har opplyst at det ikke er mottatt avvik på brudd på akuttbistanden i 2020. Videre at det ikke foreligger informasjon om klagesaker fra kommuner på dette punkt i 2020.

Det fremkommer av rutine «Fagansvar Akutt-team» at tilsagn skrives etter avklaringsmøte og godkjennes av enhetsleder for inntak. Videre er det opplyst fra Bufetat ved avdelingsdirektør/enhetsleder for inntak, at avdelingsleder for akutt har månedlig saksgjennomgang med rådgiver som jobber med disse sakene, hvor dokumentasjon er et av momentene som blir kvalitetssikret.

4. Vurdering av faktagrunnlaget opp mot aktuelt lovgrunnlag

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

Forsvarlig beredskap i akuttsituasjoner

Problemstillingen er om Bufetat region nord har forsvarlig beredskap i akuttsituasjoner.

Statsforvalteren vurderer at Bufetat region nord har organisert sin akuttberedskap på en oversiktlig måte gjennom at kommunene ved behov for bistand har ett telefonnummer, som er lett tilgjengelig å forholde seg til uansett dag eller tid på døgnet bistandsbehovet oppstår. Regionen er videre organisert slik at alle henvendelser utenom kontortid, uavhengig av fylke, behandles av Røvika ungdomssenter i Nordland.

Statsforvalteren legger videre til grunn at Bufetat gjennom krav til kompetanse, opplæringsplan, møtестruktur, rutiner og skjemaer sikrer at de ansatte har nødvendig kompetanse, kunnskap og opplæring til å håndtere akutthenvendelser.

Statsforvalteren vurderer at Bufetat region nord har forsvarlig beredskap i akuttsituasjoner.



Tiltak som er egnet til å ivareta barns behov

Problemstillingen er om Bufetat region nord tilbyr tiltak som er egnet til å ivareta det enkelte barns behov.

Bufetats rutiner for håndtering av akutthenvendelser sier at barnets behov skal ligge til grunn for vurdering av tiltak. Samtidig sier styringssignalene i Bufetat region nord at hensynet til kapasitetsutnyttelse i regionens planlagte statlige tiltak står sterkt, jf. styringssignal og Bufdir sin tolkningsuttalelse datert 20.5.2019. Statsforvalteren vurderer at et statlig tiltak i de fleste tilfeller er forsvarlig og i samsvar med barnets behov og til barnets beste. I noen tilfeller vil det imidlertid av hensynet til forsvarlighet og barnets beste være nødvendig å kjøpe private tiltak. Når styringssignalene står så sterkt, vurderer Statsforvalteren at det kan være en risiko for at det konkrete barnets beste settes til side. Vi har i denne forbindelse også sett hen til innhentet informasjon fra kommunene når det gjelder tildeling av akutt plass, samt til enkeltsaken i vårt dokumentmateriale der kommunen takket nei til tilbudet.

Vi legger videre til grunn for vår vurdering at i 1 av de 18 tilsagnene mangler det en faglig begrunnelse for valg av tiltak. Denne saken er også mangelfull når det gjelder innhenting av barnets synspunkter, og følgelig er ikke barnets synspunkter vurdert og vektet ved valg av tiltak.

I saksgjennomgangen har vi sett eksempler på risikovurderinger som institusjonen har gjort for å vurdere inntak. Vi har sett vurderinger knyttet til ivaretagelse av barnets behov, beboersammensetning m.m. Vi vurderer at disse vurderingene med fordel kunne bli tatt med i Bufetat sitt tilsagn for å faglig begrunne at tiltaket er egnet for å ivareta dette barnets behov.

Statsforvalteren vurderer at Bufetat tilbyr tiltak som er egnet til å ivareta det enkelte barnets behov. Vi finner likevel grunn til å påpeke at Bufetat har et forbedringspotensial i å sikre at det i den enkelte sak gjøres faglige vurderinger hvor alle momenter som har betydning for valg av tiltak er vurdert og dokumentert. Vi viser her blant annet til vurderinger knyttet til barns synspunkter, avstand til tiltak og vurdering av beboersammensetning, ved plassering i institusjon.

Tiltak innen rimelig tid

Problemstillingen er om Bufetat region nord tilbyr akutt tiltak innen rimelig tid.

I 14 av de 19 henvendelsene om akutt tiltak har Bufetat gitt tilbud om tiltak innen sin selvpålagte 2 timers frist. Vi kan av dokumentene i de øvrige sakene se mulige årsaker til at det har tatt lengere tid enn 2 timer før det ble gitt tilbud om akutt tiltak.

Den tidsbruken som går fra kommunen har presentert tilbudet, til barnet er på plass i tiltaket, registreres ikke alltid. Regionen har heller ikke noen systematisk oversikt over tidsbruken i akuttsakene. Statsforvalteren er kjent med at det kan være ulike årsaker til at barnet ikke er på plass i tiltaket samme dag. Det kan være store geografiske avstander, kommunikasjonsstilbud, forhold hos kommunen, mv.

Det er imidlertid på det rene at i noen saker har barna måttet reise langt for å komme til tiltaket, og at lang reisevei nødvendigvis fører til at det tar lang tid før barnet er på plass i tiltaket. For barn i en krisesituasjon er det en ekstrabelasting å måtte reise langt eller å måtte utsette flyttingen til dagen etter på grunn av kommunikasjonsmessige forhold. Av de 18 plasseringene er det kun i 7 saker at barnet var på plass i tiltaket samme dag som tilbudet ble gitt. Ved vår saksgjennomgang finner vi lite spor av vurderinger knyttet til hvordan avstand mellom hjem og tiltak er et punkt i vurderingen når det skal sikres at tiltak tilbys innen rimelig tid.



Ved vårt tilsyn med Bufetat region nord i 2017, hvor samme tema ble undersøkt, var det mangelfullt dokumentert når barnet var på plass i tiltaket og hvorvidt tiden som går før barnet er på plass i tiltaket, er forsvarlig. Bufetat orienterte Statsforvalteren (den gang Fylkesmannen), at Mottaksskjema skulle oppdateres slik at «det fremkommer klart når akutthenvendelsen kom, klokkeslett for konklusjon, klokkeslett for når tilbudet ble gitt, klokkeslett for når barnet var i tiltaket. Hvis barnet ikke kom i tiltaket samme dag, må det foreligge en forklaring/begrunnelse på dette.» Vi kan ikke se av *Mottaksskjema akuttsaker* at det fremgår der at tidspunkt for når barnet ankom tiltaket skal registreres, eller at det skal fremgå en begrunnelse for hvorfor barnet ikke er på plass i tiltaket samme dag.

Statsforvalteren har i 1 av de 18 sakene vurdert at Bufetat ikke har overholdt bistandsplikten. Dette er imidlertid en enkeltsak, og representerer således ikke en systemsvikt i Bufetat region nord sitt akuttarbeid/tilbud.

Statsforvalteren kan ikke konkludere med at Bufetat region nord ikke tilbyr akutttiltak innen rimelig tid. Vi finner imidlertid at dette er et område hvor det fortsatt er en viss fare for svikt, og vi vurderer at Bufetat region nord har et forbedringspotensial knyttet til å føre kontroll og ha styring på om tidsbruken og reiseavstanden i disse sakene er forsvarlig. Vi mener videre at det er svært viktig at Bufetat region nord i tillegg til sitt fokus på å gi tilbud til kommunene innen 2 timer, også setter søkelys på når barnet faktisk har mulighet til å være på plass i tiltaket.

Vurdering av barns synspunkter

Problemstillingen er om Bufetat region nord innhenter, vurderer og vektet barnets synspunkter i akuttsakene.

Når Bufetat region nord mottar en akutthenvendelse skal de forsikre seg om at barnets synspunkter blir innhentet, jf. Bufetats rutine for «Dokumentasjon av bistandsplikten, Bufetat region nord, enhet inntak». Bufetat skal, dersom barneverntjenesten ikke har innhentet barnets synspunkter, anmode barneverntjenesten om å gjøre dette. Barnets rett til medvirkning innebærer videre at Bufetat må vurdere og vekte barnets synspunkter, ut fra barnets alder og modenhet, ved valg og tildeling av type tiltak, jf. barnevernloven § 4-1 jf. § 6-3. Vi presiserer at vi ikke mener at Bufetat selv skal snakke med barnet, og at kravet til medvirkning i akuttsaker er lavere enn i planlagte saker. Det må imidlertid kreves at Bufetat etterspør barnets synspunkter, at det dokumenteres dersom det ikke er mulig å innhente disse, og at Bufetat har med seg barnets synspunkter når det arbeides opp mot et aktuelt akutttiltak.

Statsforvalteren finner at Bufetat ikke alltid anmoder om barnets synspunkter, eller begrunner hvorfor dette ikke gjøres, når disse ikke foreligger i akuttloggen på henvendelsestidspunktet. Vi har ved saksgjennomgangen sett at i tilsagnene fremgår barnets synspunkt. Dette kan ha sammenheng med at barnets synspunkt er etterspurt etter at plasseringen har funnet sted, blant annet i avklaringsmøter, samarbeidsmøter og vedtak fra barneverntjenesten.

For å sikre barnets brukermedvirkning må barnets synspunkter vurderes og vektet ved valg av tiltak. Statsforvalteren kan ikke se at dette er gjort i 16 av sakene (inklusive sak hvor kommunen takket nei til tilbudet) vi har gjennomgått. I 4 av disse sakene har barnet samtykket til plassering, og vi kan i så måte anta at barnets synspunkter kan ha blitt vektet og vurdert. Dette er imidlertid ikke dokumentert i de 4 sakene dette gjelder. I 3 av de 18 tilsagnene var barnets synspunkter vektet og vurdert ved Bufetat region nord sin vurdering av valg av tiltak.



Ut fra de innhentede dokumentene legger vi til grunn at vekting og vurdering av barnets synspunkt i utgangspunktet skal sikres gjennom opplæring og rutiner Bufetat har på området. Videre skal mangel på vurdering og vekting av barnets synspunkter kunne fanges opp gjennom Bufetats internkontroll på området og meldes som avvik. Vi kan ikke se at mangel på vurdering og vekting av barnets synspunkter i akuttsaker er fanget opp og avvikshåndtert av ledelsen.

Statsforvalteren vurderer at Bufetat region nord ikke sikrer at barns synspunkter vurderes og vektes i akuttsakene. Dette er et brudd på barns rett til medvirkning.

5. Statsforvalterens konklusjon

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

Statsforvalterens konklusjon

Bufetat region nord sikrer ikke barns rett til medvirkning i behandling av akuttsaker.

Dette er et brudd på barnekonvensjonen art. 12, barnevernloven § 6-3 og § 2-3 tredje ledd og forskrift om medvirkning og tillitsperson (FOR-2014-06-01-697)

Endelig rapport oversendes Statens helsetilsyn for publisering på www.helsetilsynet.no.

Med hilsen

Hilde Bremnes (e.f.)
oppvekst- og barneverndirektør

Merethe Troli
sosial- og vergemålsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent



Vedlegg: Gjennomføring av tilsynet

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

Varsel om tilsynet ble sendt 25.09.2020.

Spørreskjema ble sendt kommunene i regionen den 9.10.2020.

Spørsmål til Bufetat sendt 12.10.2020, besvart 13.11.2020.

Tilsynet ble gjennomført som et skriftlig tilsyn.

Dokumentene ble tilsendt fra Bufetat, en sakmappe ble gjennomgått av tilsynsteamet ved oppmøte på Bufetat region nord sitt kontor i Tromsø.

Følgende dokumenter ble gjennomgått og vurdert som relevante for tilsynet:

- Rutine for: Dokumentasjon av bistandsplikten, Bufetat region nord, enhet inntak.
- Mottaksskjema akuttsaker
- Rutine for: Akuttlogg
- Rutine for håndtering av akutthenvendelser
- Vurderinger ved valg av akutttiltak.
- Tilsagn om xxx-plassering i xxx
- Rutine for: Oversikt over tilgjengelig kapasitet, akutt samt overlapping av akuttvakt dag til akuttvakt ettermiddag/kveld og helger.
- Rutine for kjøp av akutttiltak i fosterhjem tilknyttet private leverandører.
- Rutine for enkeltkjøp i privat barneverninstitusjon.
- Bufetat region nord, Årsrapport 2019
- Oversikt over alle avsluttede akuttsaker for perioden 26.9.2019 – 25.9.2020.
- Organisasjonskart over Bufetat region nord
- Fagansvar Akutt-teamet
- Organisasjonskart og bemanningsplan og stillingsbeskrivelser for regionadministrasjonen.
- Organisasjonskart for Enhet for inntak Bufetat, region nord, bemanningsplan, oppgaver og fullmakter, samt stillingsbeskrivelser.
- Organisasjonskart, bemanningsplan og stillingsbeskrivelser for Tromsø ungdomssenter.
- Organisasjonskart, bemanningsplan og stillingsbeskrivelser for Røvika Ungdomssenter.
- Organisasjonskart, bemanningsplan og stillingsbeskrivelser for Alta ungdomssenter.
- Klargjøring av rolle- og ansvarsområder, rådgivere beredskapshjemsavdelingen på områdene:
- Samarbeid med kommuner, fagteam og andre aktuelle interne og eksterne samarbeidsparter
- Bidra i arbeid med riktig oppholdstid beredskapshjem
- Faglig veileder for akuttarbeidet i institusjoner og beredskapshjem.
- Manual for veiledning i Bufetat.
- Disponeringsskriv 2020 (*Disponeringsskriv med budsjett bevilgning og Instruks for økonomi og virksomhetsstyring utgjør oppdrag og rammer for enhetene i 2020. Disponeringsskrivet bygger på Disponeringsbrev 2020 og etatens strategier 2018-2020 Kvalitetsutviklingsprogrammet*)
- Rutine for direkte plasseringer av barn i klargjorte fosterhjem.
- Sjekkliste for vurdering av fosterhjemets egnethet for akutt-plassering.



- Rutine for varsling av Bufetat ved rømming fra institusjon, statlige familiehjem og beredskapshjem og fosterhjem tilknyttet private tiltak.
- Mal for inntak i institusjon.
- Mal for inntak av spedbarn/småbarn i beredskapshjem.
- Mal for inntak av barn i beredskapshjem.
- Forløpssjekkliste – Akuttinstitusjon
- Forløpssjekkliste – Beredskapshjem
- Mottaks- og kartleggingsrapport de seks første ukene i beredskapshjemmet (Røvika ungdomssenter, avd. beredskapshjem).
- Tiltaksrapport Røvika ungdomssenter, beredskapshjemavdeling.
- Avtale om enkeltkjøp av akutttiltak i fosterhjem. (Bilag 1 - kravspesifikasjon, avtale om forlengelse av avtale om enkeltkjøp av akutttiltak i fosterhjem, Bilag 2 til avtale om enkeltkjøp av akutttiltak – Priser og standard dimensjonering av tjenesten. Bilag 3 til Avtale om enkeltkjøp av akutttiltak i fosterhjem – Endring i dimensjonering av tjenesten.)
- Vurdering av type tiltak ved omgjøring fra akutt fosterhjemstiltak hos privat leverandør til varig plassering i samme fosterhjem.
- Ny mal for avtale med bilag for enkeltkjøp av akutttiltak i fosterhjem tilknyttet privat leverandør. (Ny versjon av avtalesettet).
- Ny mal for avtale med bilag for enkeltkjøp av akutttiltak i fosterhjem tilknyttet privat leverandør.
- Vedlegg 2 – Avtale om innhold i enkeltkjøp, dimensjonering og pris.
- Følgelbrev: Tilbudsforespørsel ved enkeltkjøp hos privat barneverninstitusjon.
- Anskaffelsesprotokoll.
- Plasseringsavtale institusjon – enkeltkjøp.
- Vedlegg 2a – Budsjettdimensjonering av enkeltkjøp som grunnlag for pris (Prisskjema).
- Skjema for intern saksredigjørelse v/ enkeltkjøp hos privat barneverninstitusjon – Del 1 og Del 2.
- Overordnet avtale om enkeltkjøp i privat barneverninstitusjon.
- Rutine for ansvarsvakt – Røvika ungdomssenter.
- Sjekkliste ved inntak – behandling – avslutning.
- Rutine for vaktansvarlig – Tromsø ungdomssenter, med sjekkliste.
- Arbeidsinstruks for vaktansvarlig – Alta ungdomssenter.
- Forslag til kompetanseplan 2020-2021
- Kompetanseheving – opplæring og vedlikeholdsplan for Alta ungdomssenter 2020-2021
- Kompetanseplan akutt 2020 – Tromsø ungdomssenter
- Kompetanseplan akutt 2020 – Røvika ungdomssenter
- Sjekkliste ved BIRK-opplæring nyansatte.
- Rutine for å registrere og følge opp avvik og uønskede hendelser i avviks- og forbedringssystemet.
- Vedlegg til rutine for å registrere og følge opp avvik og uønskede hendelser i avviks- og forbedringssystemet.
- Skjema: Enhet: Region nord, Tema: Disponeringsbrev 2020, Hovedmål 1; Barn, unge og familier med behov får t Disponeringsbrev 2020, Barne- ungdoms- og familieetaten, datert 31.1.2020.
- Oversikt over Bufetat, region nord sitt samlede akutt-tilbud.
- ilbud gjennom Bufetat med riktig kvalitet og til riktig tid.
- Budsjettdisponeringsmyndighet.
- Brukertilfredshet: Tromsø ungdomssenter 2020, Alta ungdomssenter, akuttavd. 2019 og 2020.
- Månedlig registrering av brukermedvirkning – Røvika ungdomssenter.



- Referat fra avklaringsmøte
- Referat fra samarbeidsmøte
- Rutine for: Brukermedvirkning (AUS og TUS)
- Tiltaksrapport, Røvika ungdomssenter, beredskapshjemavdeling

Det ble valgt 20 mapper etter følgende kriterier:

- Oversikt over alle avsluttede akuttsaker fra og med 26.9.2019 – 25.9.2020
- 17 siste akuttsakene og 3 saker med oppgitte BirkID, med følgende dokumenter i hver sak:
- Bufetats logg og fremdriftsnotater fra henvendelsen fra barneverntjenesten eller påtalemyndigheten til flytting har funnet sted.
- Bufetats vurdering av tiltaksvalg
- Barneverntjenestens vedtak
- Eventuelt andre dokumenter som viser Bufetats arbeid med saken

2 av de innhentede saksmappene er tatt ut av dokumentasjonsgrunnlaget, da de falt utenfor ovennevnte kriterier.

Disse deltok fra tilsynsmyndigheten:

- seniorrådgiver, Grethe Siri Kalstad, revisor, Statsforvalteren i Troms og Finnmark
- rådgiver Synne Skoglund, revisor, Statsforvalteren i Nordland
- rådgiver Theresa Abrahamsen Hvalby, revisor, Statsforvalteren i Nordland
- seniorrådgiver Eva Angell, revisjonsleder, Statsforvalteren i Troms og Finnmark