

Veileder for landsomfattende tilsyn 2017: Bufetats oppfyllelse av bistandsplikten til kommunene ved behov for akuttiltak og institusjonsplass

Internserien 4 /2017

Godkjent av: ass. direktør Jo Kittelsen, 19. april 2017

Målgruppe: Ansatte i fylkesmannsembetene og Statens helsetilsyn

[Veiledningsmaterialet som er utarbeidet for de landsomfattende tilsynene oppdateres ikke. Senere lovendringer, endringer i normerende produkter og faglig utvikling på området er derfor ikke innarbeidet. Dersom statsforvalterne ønsker å bruke veiledningsmaterialet til å gjennomføre egeninitierte tilsyn, må statsforvalterne oppdatere og bearbeide veiledningsmaterialet.]

Denne utgivelsen er publisert på www.helsetilsynet.no. I Internserien publiseres veiledere, prosedyrer og andre dokumenter ment for ansatte i Statens helsetilsyn og fylkesmannsembetene. Alle utgivelser finnes på intranettet Losen i web-format. Her på internett finnes utgivelser som har interesse for en bredere leserkrets. Formatet her er generert automatisk fra intranettet, og designet er derfor ikke gjennomarbeidet som en tradisjonell publikasjon. Dokumentet kan også inneholde lenker som bare går til intranettet, og derfor ikke vil virke.

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	3
1.1. Tilsynsystema	3
1.2. Gjennomføring av tilsynet	4
1.3. Kort om veilederen	4
2. Bufetats ansvar og organisering	5
2.1. Statlig og kommunalt ansvar på barnevernområdet	5
2.2. Bufetats regioner og de ulike tiltakstypene	6
3. Krav til Bufetat	6
3.1. Bistandsplikten	6
Hva må Bufetat vite om barnet og om institusjonene?	9
3.2. Barnets beste og barnets rett til medvirkning	10
3.3. Dokumentasjonsplikten	11
3.4. Ledelse	12
Sammenhengen mellom forsvarlighet og internkontroll	13
4. Om hvert tilsynsystema	13
4.1. Akuttiltak	13
Kjennetegn på forsvarlig håndtering av akutthenvendelser i Bufetat	15
4.2. Institusjon som planlagte hjelpe- eller omsorgstiltak	17
Kjennetegn på at Bufetat sikrer at det tilbys forsvarlig institusjonsplass som hjelpe- og omsorgstiltak	19
4.3. Institusjon som planlagt atferdstiltak	20
Kjennetegn på at Bufetat sikrer at det tilbys forsvarlig institusjonsplass ved behov for atferdstiltak	23
5. Innhenting av informasjon og konklusjon om det foreligger lovbrudd	25
6. Planlegging og gjennomføring av tilsynet	27
6.1. Forberedelser	28
Hvordan kan informasjonen fra barneverntjenestene og barna brukes i tilsynet?	29
6.2. Undersøkelser hos Nasjonalt inntaksteam (NIT)	29
6.3. Undersøkelser hos de regionale inntaksenhetene	30
7. Rapport og eventuell oppfølging av lovbrudd	31
Vedlegg	32

1. Innledning

1.1. Tilsystema

Statens helsetilsyn har besluttet at tema for det landsomfattende tilsynet på barnevernområdet i 2017 skal være Bufetats bistandsplikt. Hjemmelen for å føre tilsyn med lovligheten av Bufetats tjenester og tiltak finnes i barnevernloven (bvl) § 2-3 b fjerde ledd.

Fylkesmennene skal undersøke om Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) sikrer forsvarlig ivaretagelse av bistandsplikten når barneverntjenesten anmoder om tiltak i akuttsituasjoner og når det anmodes om institusjonstiltak, både som hjelpe- eller omsorgstiltak og som atferdstiltak. Barnets medvirkning er et gjennomgående element i undersøkelsene av alle tiltakstypene.

Tiltak i akuttsituasjoner omfatter både beredskapshjem og institusjon. Med medvirkning forstås at barnet skal få tilstrekkelig og tilpasset informasjon og gis mulighet til fritt å gi uttrykk for sine synspunkter. Det er barneverntjenesten som har ansvar for å sikre barnets medvirkning og for å formidle barnets synspunkter til Bufetat. Det kan ikke pålegges Bufetat selv å snakke direkte med barnet, men Bufetat har et selvstendig ansvar for å kjenne barnets synspunkter og at barnets oppfatninger blir vurdert når tiltak skal velges.

Tilsynet omfatter en kort fase/periode av forløpet i en barnevernsak. Det er Bufetats respons på den kommunale barneverntjenestens anmodning om tiltak – om bistandsplikten oppfylles eller ikke – som skal undersøkes; verken kommunens utredning eller innholdet i tiltaket som tilbys.

Undersøkelsene vil finne sted hos de regionale inntaksteamene og Nasjonalt inntaksteam (NIT). Bufetats bistandsplikt omfatter ikke Oslo kommune, se bvl § 2-3 a.

Bakgrunnen for å velge dette temaet er uttrykte bekymringer og tilsynserfaringer. Fylkesmennene har behandlet en del tilsynssaker (enkelt saker) etter at også andre statlige tjenester ble omfattet av tilsynsansvaret, se bvl § 2-3 b som trådte i kraft 1. januar 2014. Flere av disse har avdekket lovbrudd. Det har i disse tilsynssakene blant annet kommet frem at Bufetat ikke har kunnet tilby institusjonsplasser ved behov. Dette gjelder både ved akuttiltak og planlagte tiltak. Videre er det fra kommunene ¹ blitt hevdet at Bufetat i for stor grad vegrer seg for å kjøpe plasser i private tiltak, kanskje som følge av kravet om høy kapasitetsutnyttelse i statlige tiltak kombinert med begrensede ressurser til kjøp av ideelle og private tiltak. Det er også hevdet at det tar lenger tid før det gis tilbud om plass i institusjon når det er snakk om tiltak med samtykke enn i andre tilfelle. Hvis så er tilfelle kan det bety at det er hjemmel, og ikke en konkret vurdering av barnets situasjon og behov for tiltak, som avgjør hvor raskt Bufetat responderer på kommunens anmodning.

Det pågår flere prosesser som vil eller kan få konsekvenser for Bufetats ansvarsområde og for ansvarsdelingen mellom stat og kommune på barnevernområdet; for eksempel regjeringens kvalitets- og strukturreform i barnevernet, stortingsmeldingen om fosterhjem (Meld. St. 17 (2015–2016)) og forsøk med ny ansvarsfordeling mellom stat og kommune. Ved valg og avgrensninger av tema har vi derfor valgt å styre unna det som er, eller som kan komme til å bli, kommunalt ansvar. Uansett hvordan det går med disse prosessene og forsøkene, tyder imidlertid alt på at Bufetat også i fremtiden skal ha ansvar for å formidle institusjonsplasser.

I 2015 var det 53 439 barn som fikk tiltak fra barnevernet². De fleste som fikk barneverntiltak (60 prosent), bodde hjemme hos foreldrene sine. Av de som måtte flytte hjemmefra, bodde 78 prosent i fosterhjem, 8 prosent i institusjon og 14 prosent i egen bolig med oppfølging. I løpet av 2014 (tallene fra 2015 var ikke tilgjengelig pr. 13.3.2017) var det totalt 1824 barn og unge som ble akutt plassert (omfatter både § 4-6 første ledd og § 4-25). Ved utgangen av 2014 var det 1227 barn som bodde på institusjon (alle hjemler).

¹ Blant annet i arbeidsgruppas møte med representanter fra Drammen og Oppegård kommuner høsten 2016.

² Barnevernsstatistikk.bufdir.no

1.2 Gjennomføring av tilsynet

Det er regionalt nivå i Bufetat som er ansvarlig for at bistandsplikten oppfylles. Hver av Bufetats regioner omfatter flere fylker (og fylkesmannsembeter). Tilsynet skal derfor gjennomføres av regionale tilsynslag. Det vises til retningslinjene for regionalt samarbeid om tilsyn med Bufetat³ og fylkesmennenes avtaler om hvem som er koordinerende fylkesmann i hver region. Koordinerende fylkesmann skal lede samarbeidet om tilsyn med Bufetat, blant annet ved å sørge for at det blir utpekt egnet revisjonsleder og tilsynslag i regionen. Deler av tilsynet – nærmere bestemt undersøkelsene hos Nasjonalt inntaksteam – skal gjøres av et nasjonalt tilsynslag som er sammensatt av en person fra hvert av de regionale tilsynslagene. Koordinerende fylkesmanns rolle og ansvar og hvordan tilsynet skal gjennomføres, er nærmere beskrevet i kapittel 6.

Tilsynslagene skal innhente erfaringer fra ungdommer som har måttet flytte hjemmefra og høre deres synspunkter og opplevelse av medvirkning i prosessen med å flytte hjemmefra. Tilsynslagene skal også innhente «ferske» opplysninger fra barneverntjenestene om Bufetats respons på anmodninger om institusjonstiltak. I kapittel 6.1 beskrives innhentingen av denne informasjonen og hvordan den skal brukes i tilsynet.

Helsetilsynet vil legge til rette for samlinger der tilsynslagene får drøfte ulike problemstillinger i tilknytning til gjennomføringen av tilsynet. Det vil bli engasjert fagrevisor for å bistå i undersøkelsen og bedømmingen av Nasjonalt inntaksteam sitt arbeid.

³ På LOSEN (intranett for Helsetilsynet og fylkesmennene) finnes alle aktuelle dokumenter for tilsynet med Bufetat, inkludert retningslinjene for regionalt samarbeid, se [Tjenester/Barnevern/Planlagt tilsyn/Landsomfattende tilsyn](#).

1.3 Kort om veilederen

Veilederen er utarbeidet av intern arbeidsgruppe i Helsetilsynet, i nært samarbeid med representanter fra tre av embetene. Arbeidsgruppa har bestått av Alf Sverre Johnson, Anne Wyller Shetelig, Pål Børresen og Berit Roll Elgsaas, med sistnevnte som aktivitetsansvarlig. Fra embetene har Doris Fagerli Sundvik, Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, Hilde Ordemann, Fylkesmannen i Hordaland, og Nina Opland, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, deltatt.

Vi har innhentet informasjon og dokumenter fra Bufetat, Bufdir (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet), kommunerepresentanter, Forandringsfabrikken (Barnevernproffene) og Landsforeningen for barnevernsbarn.

I denne veilederen beskrives først Bufetats ansvar og organisering (kapittel 2). Fremstillingen kan suppleres med

vedlegg 1 og 2, som inneholder nærmere omtale av organiseringen og utvalgte rutiner og prosedyrebeskrivelser for Bufetats arbeid. Kapittel 3 omhandler ulike krav til Bufetat som er relevante for tilsynet. Det er bistandsplikten, nødvendig kjennskap til barnet og aktuelle institusjoner, barnets medvirkning, dokumentasjon og til slutt kravet om styring og ledelse. I kapittel 4 gjennomgås hvert av tilsynstemaene: akuttiltak, institusjon som planlagte hjelpe- eller omsorgstiltak og institusjon som planlagt atferdstiltak. Hvordan fakta skal vurderes og underbygge eventuelle avvik er behandlet i kapittel 5. Kapittel 6 beskriver hvordan tilsynet skal planlegges og gjennomføres. Her angis hva som skal undersøkes og kjennetegn på forsvarlig praksis. Til slutt redegjør kapittel 7 kort om rapportene fra tilsynet.

2 Bufetats ansvar og organisering

2.1. Statlig og kommunalt ansvar på barnevernområdet

Ifølge bvl § 2-3 andre ledd bokstav a skal Bufetat etter anmodning fra barneverntjenesten i kommunen bistå med plassering av barn utenfor hjemmet.

Bufetat skal ha internkontroll for å sikre at oppgavene utføres i samsvar med lov- og forskriftskrav, se § 2-3 tredje ledd. Tjenester og tiltak etter barnevernloven skal være forsvarlige, se § 1-4. Ved valg av tiltak skal Bufetat legge avgjørende vekt på å finne tiltak som er til beste for barnet, og barnet skal gis mulighet til medvirkning, se § 4-1.

Bufetat har også ansvaret for etablering og drift av institusjoner som hører inn under bvl, jf. § 5-1. Som eier har Bufetat ansvar for at de statlige barneverninstitusjonene drives forsvarlig og i samsvar med regelverket. Bufetat har årlige oppfølginger av de statlige barneverninstitusjonene, se [Rutiner for statlig regional barnevernmyndighets årlige oppfølging av statlige barneverninstitusjoner](#). Bufetat godkjenner private og kommunale barneverninstitusjoner, jf. bvl § 5-8, og gjennomfører årlige kontroller av disse institusjonene.

Bufetat som godkjenningsmyndighet og institusjonsdriver må imidlertid skilles fra Bufetat som tjenesteyter. Det er som tjenesteyter at Bufetat skal bistå kommunene med å finne forsvarlige tiltak utenfor hjemmet. Dette tilsynet gjelder Bufetat som tjenesteyter, jf. bvl § 2-3 b fjerde ledd.

Ansvar for rekruttering og formidling av fosterhjem, jf. § 2-3 andre ledd bokstav b og c, er en del av oppgavene som tjenesteyter. Tilsynet er avgrenset mot dette fordi det er kommunen som har ansvaret for å godkjenne plasseringen av barn i det konkrete fosterhjemmet, samt at det i [Barnevernsreformen \(BLD\)](#) er varslet endringer i ansvarsforholdet mellom stat og kommune på dette området.

Kommunene er ansvarlig for å utføre de oppgavene som ikke er lagt til staten, se bvl § 2-1 første ledd. Selv om dette høres ut som et «restansvar», så er realiteten at kommunen har ansvaret for barnevernsaken hele veien fra melding kommer inn til tiltak avsluttes, inkludert i de situasjonene og periodene der det er anmodet om og gjennomføres tiltak fra Bufetat. At kommunen har ansvaret for saken gjennom hele prosessen betyr imidlertid ikke at Bufetat ikke har ansvar. Bufetat har et selvstendig ansvar for at *deres* tjenester og aktiviteter er forsvarlige.

Når det gjelder flyttinger ut av hjemmet, er det kommunen (dersom partene samtykker) eller fylkesnemnda som fatter vedtak *om* et barn skal flytte, og *om* dette skal skje til fosterhjem eller institusjon. Det er Bufetat som avgjør *hvilken institusjon* som barnet skal flyttes til, jf. [Rundskriv Q-06/2007](#) («Betalingsrundskrivet»).

2.2. Bufetats regioner og de ulike tiltakstypene

(Bufetats organisering er nærmere beskrevet i vedlegg 1; her gjengis kun noen hovedpunkter.)

Bufetat er organisert i fem regioner, med tre til fem fylker i hver region. Det er gjennom regionene at Bufetat bistår kommunene med å plassere barn utenfor hjemmet. I hver region er det en inntaksenhet og en fosterhjemtjeneste. Begge disse enhetene har flere lokale avdelinger/lokasjoner. Når kommunene har behov for tiltak til et barn som må flytte hjemmefra, sender de henvisning (søknad) til Bufetat. Søknaden viderefremmes til den regionen (inntaksenheten eller fosterhjemtjenesten) som kommunen hører til.

Bufetat har ulike fremgangsmåter for behandlingen av søknadene fra kommunene etter hvilken paragraf som hjemler tiltaket:

- Når barneverntjenesten har fattet akuttvedtak etter §§ 4-6 eller 4-25, vil det være behov for tiltak (plasseringssted) den samme dagen. I slike situasjoner henvender barneverntjenesten seg direkte til beredskapsvakten i regionen. I noen av regionene er det utpekt institusjoner som har beredskapsvakt utenom kontortid (se vedlegg). Bufetat skal respondere umiddelbart på slike henvendelser og etter selvpålagt frist tilby tiltak innen to timer.
- Barneverntjenestens henvendelser om institusjonsplass som hjelpe- eller omsorgstiltak etter hhv. § 4-4 eller 4-12 rettes til den regionale inntaksenheten, som fordeler til ledig saksbehandler i aktuell avdeling/lokasjon.
- Dersom det er snakk om tiltak til ungdommer som har vist alvorlige atferdsvansker, se §§ 4-24 og 4-26, er det et Nasjonalt inntaksteam (NIT) som behandler søknaden fra kommunen. NIT er organisatorisk plassert i Region Midt-Norge og er en støttefunksjon for Bufetats regionale inntaksenheter. NIT avgir sin innstilling til regional inntaksenhet som formelt tar beslutning om hvilket tiltak som skal tilbys. NIT har ikke beslutningsmyndighet, men kommer med tilrådinger. NIT gjør en målgruppevurdering og kommer med forslag til tiltak for den enkelte ungdom.

Bufetat grupperer institusjonene ut fra målgruppe og hjemmelsgrunnlag slik:

- Omsorgsinstitusjon for barn under 13 år
- Omsorgsinstitusjon for barn over 13 år
- Atferdsinstitusjon for ungdom med vedvarende rusmisbruk
- Atferdsinstitusjon for ungdom med lav risiko for å videreutvikle alvorlige atferdsproblem
- Atferdsinstitusjon for ungdom med høy risiko for å videreutvikle alvorlige atferdsproblem
- Akutt- og utredningsinstitusjon

Når Bufetat skal velge tiltak (institusjonsplass) i enkelttilfeller, skjer det etter følgende prioriteringsrekkefølge: 1) statlige tiltak, 2) ideelle tiltak og 3) andre private tiltak med avtale. I Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets disponeringsbrev til Bufetat for 2017 gis det føringer om at kapasitetsutnyttelsen ved de statlige institusjonene skal være høy, spesielt for målgruppene «akutt» og «atferd – høy risiko for videre problemutvikling».

3. Krav til Bufetat

3.1. Bistandsplikten

Bufetat skal bistå barneverntjenesten når kommunen anmoder om det ved plasseringer utenfor hjemmet, jf. bvl § 2-3. Bistandsplikten gjelder både i akutsituasjoner og for de planlagte flyttingene, og den omfatter både fosterhjem og institusjoner. Det finnes imidlertid få rettskilder som utdyper rekkevidden av Bufetats bistandsplikt. Vi skal her vise til de mest sentrale.

Bistandsplikten utløses av kommunens anmodning. Prp. 106 L (2012-2013) beskriver Bufetats bistandsplikt, både hvordan den utløses og hvordan den skal utøves, på denne måten (side 112):

«Det er kommunen som har ansvaret for å beslutte hvilken type tiltak [fosterhjem eller institusjon] et barn har behov for og som gjennom utredningen av barnet har ansvaret for at det er et forsvarlig grunnlag for beslutningene. Dette innebærer at statlig barnevern ved utøvelsen av bistandsplikten skal bygge på kommunens vurderinger og faglige grunnlag, med mindre Bufetat har hjemmel til noe annet. Dette betyr likevel ikke at Bufetat skal bli rene utførere av kommunenes bestillinger av tiltak. Bistandsplikten må utøves forsvarlig. Som forvalter av det statlige tiltaksapparatet har statlig barnevern en særlig kompetanse. For at bistandsplikten skal virke etter sitt formål, er det en forutsetning at det statlige barnevernet utøver et selvstendig faglig skjønn i dialogen med kommunen.»

Oppgave- og ansvarsfordelingen, inkludert finansieringsansvaret, er videre behandlet i det såkalte «betalingsrundskrevet» (Q-06/2007, side 13 flg.). Her omtales også tilfeller der det er faglig uenighet mellom kommune og stat om valg av tiltak:

«Ved eventuell faglig uenighet mellom kommunen og statlig regional myndighet, er det kommunen som avgjør om barnet har behov for et tiltak utenfor hjemmet eller ikke. Statlig regional myndighet kan derfor ikke avvise å gi kommunen tilbud om institusjonsplass under henvisning til at statlig myndighet er uenig med kommunen i at barnet har behov for en plassering utenfor hjemmet, men kan ta initiativet til drøftelser med kommunen om bruk av alternative tiltak.

Det er også kommunen som avgjør om et barn har behov for plassering i fosterhjem eller institusjon. [...] Det er opp til statlig regional myndighet å avgjøre valg mellom ulike institusjoner ut fra en vurdering av barnets behov. Statlig regional barnevernmyndighet vil i kraft av sitt ansvar for det samlede tilbudet av barneverninstitusjoner ha en oversikt over hvilke institusjoner som best kan være egnet for det enkelte barn. Statlig regional myndighets kompetanse til å avgjøre valg mellom ulike institusjoner, omfatter ikke institusjoner som er regulert i andre lover, jf. pkt. 2.5.»

Bufetat skal oppfylle bistandsplikten på forsvarlig måte, bvl § 2-3 andre ledd, jf. § 1-4. Formålet med bistandsplikten er å sikre at det til enhver tid finnes et tilgjengelig og egnet tiltak når barn må flytte utenfor hjemmet.⁴ Kravet til forsvarlige tjenester og tiltak er en generell rettslig standard med tre hovedelementer: tjenesten må holde tilfredsstillende faglig kvalitet, ytes til rett tid og gis i et tilstrekkelig omfang.

Bufetat må organisere og styre virksomheten sin slik at det tilbys forsvarlige tiltak i de situasjonene der den kommunale barneverntjenesten anmoder om bistand til å plassere barn utenfor hjemmet. For å finne egnet tiltak må Bufetat ha kunnskap både om barnets behov og situasjon, og om aktuelle tiltak. Deretter må det gjøres en konkret vurdering av hvorfor *dette* tiltaket er til *dette* barnets beste, se bvl § 4-1, og fordeler og ulemper ved valget må

avveies. Dette gjelder enten tiltaket er fosterhjem, institusjonsplass eller andre tiltak.

Bufetat må kunne gjøre greie for hvordan den sikrer at bistandsplikten ivaretas, både på virksomhetsnivå og i den enkelte saken. Styring og ledelse er ikke et mål i seg selv, men skal sikre at prioriteringer og ressursbruk medfører at det ytes forsvarlige tjenester i det enkelte tilfellet. Hvordan den enkelte saken er behandlet vil fremgå i sakens dokumenter. Det hører til god forvaltningsskikk å sørge for tilstrekkelig dokumentasjon, slik at man kan gjøre rede for hva man har gjort og vurdert i saken.

Det er ingen lovpålagte tidsfrister for Bufetats oppfyllelse av bistandsplikten. I akuttsakene har Bufetat i sin *Rutine for håndtering av akutthenvendelser* angitt at tilbud om plass som regel skal gis innen to timer etter at henvisningen er mottatt. For de sakene som skal behandles i fylkesnemnda, skal Bufetat bestrebe seg på å ha tiltaket klart fem dager før nemndsbehandlingen.⁵ For tiltak på grunnlag av samtykke – hjelpetiltak § 4-4 eller atferdstiltak § 4-26 – er det ikke sagt noe eksplisitt om tidsperspektivet for at tilbud skal være klart. Vurdering av om Bufetats responstid er forsvarlig må gjøres på individuelt grunnlag i det enkelte tilfellet, dvs ut fra en konkret vurdering av barnets behov og situasjon – og ikke hjemmelen i seg selv. Bufdir har på spørsmål om Bufetats bistandsplikt i hjelpetiltakssaker uttalt følgende: «Hvor raskt Bufetat plikter å tilby barneverntjenesten et forsvarlig plasseringssted er [...] ikke direkte knyttet til barneverntjenestens bruk av plasseringshjemmel. Hva som er en forsvarlig utøvelse av bistandsplikten ved plasseringer etter barnevernloven § 4-4 fjerde ledd⁶ må vurderes konkret opp mot barnets situasjon. Bufetat må ha fosterhjem og institusjonsplasser som er egnet til å gi det enkelte barnet en god og forsvarlig omsorg til rett tid.»⁷

Bufetat har en rekke interne retningslinjer som beskriver hvordan Bufetat skal bistå kommunene ved flytting av barn ut av hjemmet. Lovstrukturutvalget (NOU 1992:32, side 29) beskriver retningslinjer som en gruppe regler som på sett og vis ligger mellom det rent veiledende materiale og de bindende bestemmelsene instruks og forskrift, og skriver at «man kan ikke straffes for overtredelse av retningslinjer direkte. Det må påvises at det er et brudd på den generelle normen som ligger til grunn for retningslinjene.» Dette er det viktig at tilsynsmyndigheten er oppmerksom på når det skal avgjøres om praksis er lovstridig eller ikke. Det betyr bl.a. at et avvik kan ikke begrunnes i retningslinjer alene.

Oppsummert – og for dette tilsynets formål – kan Bufetats bistandsplikt formuleres slik:

- Bufetat har bistandsplikt når kommunalt barnevern anmoder om bistand til å finne tiltak når barn må flytte ut av hjemmet.
- Når kommunen anmoder om institusjonsplass, er det Bufetat som avgjør hvilken institusjon som skal tilbys. Bufetat skal sikre at institusjonsplassen som tilbys i det konkrete tilfellet er forsvarlig og til barnets beste.
- Hvor raskt Bufetat skal respondere og tilby tiltak, skal styres av barnets situasjon og behov, ikke hvilken paragraf tiltaket er hjemlet i.

⁴ [Innst. 318 S \(2015-2016\)](#), under komiteens merknader, kap. 2.

⁵ [Bufdirs beskrivelse av saksgangen ved atferdstiltak](#)

⁶ Etter lovendring 7. august 2015 er dette nå sjettede ledd.

⁷ Brev fra Bufdir 4. desember 2015 Om Bufetat sin bistandsplikt ved frivillig plassering utenfor hjemmet.

Hva må Bufetat vite om barnet og om institusjonene?

Når Bufetat skal finne en egnet institusjonsplass, må Bufetat ha tilstrekkelig kunnskap både om det konkrete barnet og de relevante institusjonene.

Det forventes at Bufetat *har* nødvendig kunnskap om aktuelle institusjoner – gjennom sine interne kanaler ved at Bufetat er driver eller godkjenningsmyndighet for institusjonene, gjennom evaluering av avsluttede institusjonsopphold, samt fylkesmannens tilsynsrapporter og eventuelle klageavgjørelser ved tvangsbruk. Bufetat må videre ha oppdatert kunnskap om situasjonen ved den enkelte institusjon når det gjelder blant annet beboersammensetning, kompetanse, bruk av tvang og personalsituasjonen.

Imidlertid er det barneverntjenesten/kommunen som har kunnskap om barnet og barnets situasjon. Denne kunnskapen skal selvfølgelig *formidles til* Bufetat. Dersom informasjonen er mangelfull eller utilstrekkelig for å gjøre forsvarlige vurderinger, må Bufetat etterspørre utfyllende opplysninger. Bufetat kan likevel ikke la være å tilby plasseringssteder, begrunnet med mangelfull informasjon fra barneverntjenesten.

Akuttsituasjoner er i sin natur slik at man må flytte barnet umiddelbart, selv om man ikke har full oversikt over barnets behov eller situasjon for øvrig. I slike situasjoner kan barnet være uten omsorgsperson eller det er fare for at barnet blir vesentlig skadelidende ved å forbli i hjemmet, se bvl § 4-6, samt at det ikke finnes andre alternativer for å få bedret situasjonen, ved for eksempel flytting til familie eller nettverk. Her må den kommunale barneverntjenesten, eventuelt påtalemyndigheten, som også har myndighet til å fatte akuttvedtak, gjøre rede for bakgrunnen for akuttvedtaket, barnets alder og behov, forhold hos barnet og foreldrene som kan ha betydning for valg av tiltak, samt andre forhold som har betydning for å imøtekomme barnets umiddelbare omsorgsbehov. Bufetat må i slike situasjoner handle ut fra de opplysningene som er tilgjengelig. Hastegraden i situasjonen gjør at det i mindre grad er tid til å utrede barnets behov og alternative løsninger – ut over det å etterspørre om flytting til familie eller nettverk er vurdert.

I akuttsakene formidler barneverntjenesten/politiet informasjonen om barnet og situasjonen muntlig i første omgang. Ved de planlagte flyttingene er saksbehandlingen skriftlig. Bufetat har et henvisningsskjema som den kommunale barneverntjenesten benytter ved de planlagte hjelpe- og omsorgstiltakene. Skjemaet fylles ut med opplysninger om barnet og dets situasjon. Bufetat benytter skjemaet *Utfyllende opplysninger om barn og familie* (se vedlegg 2) dersom det er behov for mer opplysninger enn det som kommer frem i henvisningsskjemaet. Dersom plasseringen gjelder ungdom med alvorlige atferdsproblemer (§§ 4-24 og 4-26), skal kommunen fylle ut et skjema som skal gi omfattende opplysninger om ungdommen, dens historikk og nåsituasjon.

Selv om det er kommunen som skal utrede barnet og formidle opplysningene til Bufetat, må det kunne forventes at Bufetat i sin gjennomgang oppdager «hull» og andre svakheter ved utredningen, for eksempel at beskrivelse av barnets synspunkter mangler, at barnet har uttrykt ønske om flytting til personer som ikke er undersøkt nærmere, eller at det vises til diagnoser uten at dette er kommentert eller dokumentert nærmere. Bufetat har et selvstendig ansvar for å få saken godt nok opplyst, og har dermed ansvar for å etterspørre opplysninger dersom noe er uklart

eller for lite belyst.

(Se nærmere beskrivelser av dette under hvert tilsynsystema i kapittel 4.)

3.2. Barnets beste og barnets rett til medvirkning

Barnevernloven sier at det skal legges avgjørende vekt på å finne tiltak som er til beste for barnet, se § 4-1. Dette gjelder alle virksomheter som er involvert i å finne tiltak – inkludert Bufetat. Også i Barnekonvensjonen art 3 slås det fast at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. Barnets synspunkter er et vesentlig element når barnets beste skal vurderes.

Begrepet barnets beste er ikke en presis størrelse som kan defineres en gang for alle. Derimot er det dynamisk og gir rom for skjønn når det skal brukes konkret i det enkelte barns situasjon. Barnets beste er i Generell kommentar nr 14⁸ beskrevet både som en selvstendig rettighet, et fortolkende prinsipp og en prosedyreregulering. Generell kommentar beskriver også innholdet i *barnets beste*. Når barnets beste skal avgjøres i en konkret situasjon, må ifølge kommentaren følgende elementer vurderes, balanseres og bedømmes:

- barnets synspunkter
- barnets identitet
- bevaring av familiemiljøet og opprettholdelse av relasjoner
- omsorg, beskyttelse og sikkerhet for barnet
- sårbarhetssituasjonen
- barnets rett til helse
- barnets rett til utdanning

I dette tilsynet skal det undersøkes om Bufetat tilbyr forsvarlige tiltak når kommunen anmoder om akuttiltak eller institusjonsplass. For at et barneverntiltak skal være forsvarlig, må det være «til beste for barnet», se bvl §§ 1-4 og 4-1. Bufetat må gjennom sine vurderinger og sin konklusjon vise at det valgte tiltaket er til barnets beste.

Barns innflytelse gjennom informasjon, medvirkning og bruk av partsrettigheter vil særlig gjelde prosesser i kommunen og eventuelt fylkesnemnda og domstolene. Det er barneverntjenesten som har ansvar for å sikre barnets medvirkning og for å formidle barnets synspunkter til Bufetat. Bufetat skal ikke selv snakke med barnet, men må skaffe seg kjennskap til hva som er barnets synspunkter. Bufetat har et selvstendig ansvar for å at barnets oppfatninger blir vurdert når tiltak skal velges.

Bufetat må sørge for at den har så god kjennskap til barnet – dets situasjon, behov og synspunkter – at institusjonen som velges, er tilpasset og faglig forsvarlig ut fra det barnet trenger. Bufetat må vise hvordan barnets synspunkter er vurdert og vektlagt i vurderingene og ved tiltaksvalg. Dette betyr ikke at barnet får noen vetorett eller skal bestemme; barnets oppfatning er ett blant flere moment som skal vurderes. Hvordan de ulike momentene blir vektlagt må komme frem i vurderingene som Bufetat gjør.

Forskrift om medvirkning og tillitsperson (FOR-2014-06-01-697) utdyper hva som ligger i medvirkning og hvordan dette skal sikres i barnevernet. Forskriften gjelder for alle instanser som har oppgaver etter barnevernloven, og sier blant annet at med medvirkning forstås at barnet skal få tilstrekkelig og tilpasset informasjon og gis mulighet til fritt

å gi uttrykk for sine synspunkter, videre at barnet skal bli lyttet til og barnets synspunkter skal tillegges vekt i samsvar med barnets alder og modenhet. Barn kan medvirke i egen sak ved å uttrykke sin forståelse, valg og preferanser gjennom verbal og ikke-verbal kommunikasjon. Barns medvirkning er en prosess som må utøves under hele sakens forløp i barnevernet. Barnets perspektiv og meninger skal inkluderes i vurderingen av hva som er barnets beste. Barnet skal informeres om de ulike avgjørelser som er truffet og hvilke vurderinger som ligger til grunn for disse. Barnevernet skal i sin saksbehandling dokumentere barnets medvirkning. Det skal dokumenteres hvorvidt barnet har fått anledning til å medvirke, hva barnet er blitt hørt om og hva som var barnets syn.

Barnevernloven gir barnet eksplisitte rettigheter under saksbehandlingen. Barn som har fylt 7 år, og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal informeres og gis rett til å uttale seg før avgjørelser tas. Barn over 15 år og som forstår hva saken gjelder, har selvstendige partsrettigheter (§ 6-3). I saker som gjelder barn med alvorlige atferdsproblem (§§ 4-24, 4-25 og 4-26) er barnet alltid part.

En annen viktig side ved barnets medvirkning er at dette vil gi avgjørende informasjon for å opplyse saken. Barn kan bidra med opplysninger og perspektiver som ellers ikke vil være mulig å få.

I dette tilsynet er det gjennomgående spørsmålet om Bufetats tiltaksvalg er forsvarlig og til barnets beste. Tilsynsmyndigheten skal undersøke, vurdere og konkludere om Bufetat styrer slik at saksbehandlingen er forsvarlig. Bufetats oppgave er å matche barn og institusjon, uansett hvilken hjemmel som er brukt for tiltaket. For å kunne gjøre dette på en forsvarlig måte, må Bufetat ha tilstrekkelig kjennskap til både barnet og aktuelle institusjoner. Dokumentene må vise hvordan man har kommet til at dette konkrete tiltaket er til *dette* barnets beste.

Det kan ikke kreves at Bufetat selv innhenter barnets meninger og synspunkter. Bufetat må sikre at barnets synspunkter – slik kommunen har formidlet disse – blir vurdert i arbeidet med å finne og tilby egnet institusjonstiltak i det enkelte tilfellet.

⁸ [Komiteen for barns rettigheter: Generell kommentar nr. 14 \(2013\) om barnets rett til at hans eller hennes beste skal være et grunnleggende hensyn \(art. 3 para.1\).](#)

3.3. Dokumentasjonsplikten

Det hører til god forvaltningsskikk å sørge for tilstrekkelig dokumentasjon, slik at man kan gjøre rede for hva som er gjort i saken og begrunnelsen for dette. Dokumentasjonsplikten er en naturlig følge av forsvarlighetskravet og plikten til internkontroll.

Bufdir har uttalt at «en forsvarlig saksbehandling forutsetter at alle sentrale vurderinger som gjøres i en barnevernsak dokumenteres. Dette gjelder både for statlig og kommunalt barnevern. Statlig regionale barnevernmyndigheter bør derfor dokumentere sine vurderinger av egnethet og kvalitet til det enkelte fosterhjem som er tilbudt kommunen. Vurderingene må alltid være knyttet til det aktuelle barn»⁹. Selv om det her er snakk om valg av fosterhjem, må samme krav til dokumentasjon gjelde Bufetats arbeid med institusjoner. Også i Bufetats rutiner er det presisert at tilbud om institusjonsplass skal være faglig begrunnet.

Etter forvaltningsloven (fvl) § 11 d skal muntlige opplysninger av betydning for saken så vidt mulig nedtegnes eller protokolleres. Videre forutsetter §§ 17 og 18 indirekte skriftlighet ved at partene skal kunne gjøre seg kjent med sakens opplysninger og sakens dokumenter. Hva som skal nedtegnes, vil bero på en konkret vurdering i den enkelte sak. Det er imidlertid viktig at Bufetat har nedtegnet det som kan ha betydning for videre utredning og tiltak. Forsvarlig saksbehandling forutsetter at saken er tilstrekkelig opplyst før beslutning tas. Både i et faglig og i et ledelses-/styringsperspektiv er dokumentasjon viktig. Gjennom dokumentasjon er det mulig i ettertid å se og vurdere det arbeidet som er gjort. Dette er viktig for å kunne trekke lærdom av tidligere praksis.

For å sikre forsvarlig saksbehandling, må Bufetat dokumentere alle sentrale vurderinger i en sak. Dokumentasjonsplikten følger av forsvarlighetskravet, internkontrollplikten, forvaltningsloven og god forvaltningsskikk.

⁹ [Brev 2015-02-02 Tolkningssuttalelse om statlig regionale barnevernsmyndigheters plikt til å formidle fosterhjem](#)

3.4. Ledelse

Bufetat skal gjennom systematisk styring og kontroll sikre at aktiviteter og tjenester planlegges, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i, eller i medhold av, lov, jf. bvl § 2-3 tredje ledd: «Barne-, ungdoms- og familieetaten skal ha internkontroll for å sikre at oppgavene utføres i samsvar med krav fastsatt i lov eller i medhold av lov. Barne-, ungdoms- og familieetaten må kunne gjøre rede for hvordan den oppfyller kravet til internkontroll.»

Bufetats ledelse er ansvarlig for å legge til rette for at ansatte yter tjenester i tråd med det som er bestemt. Ledelsen skal også følge opp med tiltak der praksis er ulovlig. Alle planer, rutiner og prosedyrer er verktøy i Bufetats styring og inngår som en del av internkontrollsystemet. Ledelsen styrer gjennom aktiviteter som planlegging, kontroll og korrigerende av den praksis som utøves. Internkontroll er dermed hovedsakelig noe man «gjør», ikke noe man «har». Ledelsen må kunne vise og fortelle fylkesmannen hvordan den gjør dette og at resultatet for brukerne er forsvarlig.

Styringsaktiviteter skal omgi alle de oppgaver Bufetat er pålagt. Styring og systematikk skal sikre at det ikke er tilfeldigheter og «ildsjeler» som ivaretar forsvarligheten. God dialog mellom ledelse og øvrige ansatte er et viktig virkemiddel for å nå dette målet. Når fylkesmannen gjennomfører tilsyn som systemrevisjon, er det styringsaktivitetene og hvordan styring, eller mangel på styring, påvirker tjenestene, som skal undersøkes nærmere. I dette tilsynet er det tilbud om akutt- og institusjonsplasser til barn som må flytte ut av hjemmet, som skal undersøkes. Ved avdekking av brudd på lov og forskrift skal det også fremgå hva som svikter eller kan svikte i styringen, og som medfører at tiltakene som ytes til barna er eller når som helst kan bli uforsvarlige. Det er resultatet av styringen, altså at det tiltak som tilbys i det konkrete tilfellet er forsvarlig og til barnets beste, som er det sentrale tema for tilsynet. God styring er ikke et mål isolert sett, men er et helt avgjørende *virkemiddel for å sikre forsvarlige tjenester*.



Sammenhengen mellom forsvarlighet og internkontroll

Tjenester og tiltak etter barnevernloven skal være forsvarlige, jf. bvl § 1-4. Kravet er en rettslig standard hvor innholdet i vesentlig grad vil bli bestemt av normer utenfor selve loven og utvikles over tid med utgangspunkt i anerkjent faglig praksis i barnevernet, fagkunnskap fra utdannings- og forskningsinstitusjonene, faglige retningslinjer og generelle samfunnsetiske normer i samfunnet, se blant annet punkt 17.4 i Prop. 106 L (2012–2013).

Forsvarlighetskravet har et helhetlig utgangspunkt og innholdet må tolkes i sammenheng med de øvrige bestemmelsene i barnevernloven.

Kravet er rettet mot både tjenester og tiltak og innebærer krav til ledelse, organisering og styring. Det er en nær sammenheng mellom kravet til forsvarlighet og kravet til Bufetat om internkontroll for å sikre at oppgavene blir utført i samsvar med krav fastsatt i medhold av lov, jf. bvl § 2-3 tredje ledd.

I utgangspunktet kan internkontrollkravet generelt forstås som en plikt til å sikre at de daglige arbeidsoppgavene i nødvendig grad blir planlagt, organisert, utført og forbedret i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av barnevernloven, jf. definisjonen av internkontroll og prinsippet om funksjonalitet i internkontrollforskriften etter barnevernloven av 14.12.2005 nr. 1584 §§ 3 og 4: «Internkontrollen skal tilpasses barneverntjenestens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold og ha det omfang som er nødvendig for å etterleve krav fastsatt i eller i medhold av lov om barneverntjenester».

Det er ikke gitt forskrift med nærmere bestemmelser om internkontroll for Bufetats bistandsplikt som tjenesteyter i medhold av bvl § 2-3 andre ledd, siste setning. De styringskrav som fremgår av forskrift om internkontroll etter barnevernloven § 4 annet ledd er så overordnede at de kan forventes å inngå når en virksomhet som Bufetat styrer forsvarlig. Det må legges til grunn at innholdet i internkontrollplikten er ment å være det samme for Bufetats vedkommende som for kommunenes¹⁰. Da styringen alltid er til for å sikre tjenestene, bør det ikke påpekes lovbrudd der styringselementer (f.eks. dokument om opplæringsplan) mangler uten at dette er knyttet til konsekvensene for tjenesteutøvingen og for brukerne.

¹⁰ [K. Ofstad, R. Skar. Barnevernloven med kommentarer](#). Oslo: Gyldendal Akademisk, 2015. 6. utg.

4. Om hvert tilsynsystema

4.1. Akuttiltak

Bufetat skal etter anmodning bistå barneverntjenesten/politiet med flytting av barn ut av hjemmet i akuttsituasjoner. I slike situasjoner kan barn få plass i godkjente beredskapshjem eller i institusjon. Akutt behov for plass betyr at

barnet trenger bosted og omsorg utenfor hjemmet umiddelbart. I praksis betyr det at barnet trenger nytt bosted i løpet av dagen, eventuelt i løpet av natten dersom henvendelsen skjer på kvelden/natten. For å ivareta plikten til bistand i akutsituasjoner må Bufetat være tilgjengelig uansett når på døgnet anmodningen kommer, og å ha slik kapasitet at barn får plass innen rimelig tid, samt at plassen er egnet til å dekke barnets behov for hjelp.

Fylkesmannen skal undersøke om Bufetat sikrer at den ved anmodning bistår kommunene/politiet med akuttiltak for barn som er uten omsorg, eller som kan bli vesentlig skadelidende ved å forbli i hjemmet. Det viktige ved akuttiltak 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.

Fylkesmannen skal undersøke om

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

Regionene har noe ulik organisering av akuttberedskapen, se kapittel 2 og vedlegg 1. Undersøkelsene av om akuttthenvendelsene håndteres forsvarlig må derfor skje på ulike «steder» i de ulike regionene, se nærmere omtale av dette i kapittel 6.

Ved anmodning om akutt plass fra barneverntjenesten, barnevernvakt eller påtalemyndigheten, skal Bufetat respondere med kompetent personell som har oversikt over tilgjengelige tiltak, og som kan tilby forsvarlig tiltak innen rimelig tid og avstand i det konkrete tilfellet. Det er ikke mulig å sette absolutte grenser for hva som ligger i begrepene rimelig avstand eller rimelig tid. Dette må vurderes i hvert enkelt tilfelle og ulike momenter må tas med i en helhetsvurdering der man veier hastepreget i situasjonen i forhold til fordeler og ulemper med aktuelt tiltak.

Når vi snakker om rimelig tid, omfatter dette flere elementer. For det første omfatter det den tiden Bufetat bruker før et konkret tilbud presenteres for kommunen/politiet. Bufetat har i sin rutine for håndtering av akuttthenvendelser skrevet at det som regel skal tilbys tiltak innen to timer etter at henvendelsen er mottatt, men denne totimersfristen er ikke noe lovkrav. Om og eventuelt når tiltaket er tilgjengelig for det aktuelle barnet, er også et element når det skal vurderes om det gis tilbud innen rimelig tid, f.eks. om det gis tilbud om et tiltak innen fristen, men tiltaket er ikke «ledig» før senere, kan ikke dette sies å være tilstrekkelig.

Når vi snakker om rimelig tid, kan det også være relevant å snakke om avstand mellom barnets hjem og tiltaket, altså hvor lang tid det tar å reise til tiltaket. Dette er aktuelt både i forbindelse med iverksettingen av tiltaket (plasseringen) og etterpå når kontakt med familie og nettverk skal praktiseres. Selv om det kan være ønskelig at barnet får opprettholde kontakt og delta i tidligere aktiviteter som barnehage/skole og fritidsaktiviteter, vil ikke det alltid være praktisk mulig å få til. Uansett må avstanden til tidligere bomiljø være et tema som blir vurdert.

Hva som er forsvarlig tidsbruk – enten det gjelder tiden det tar før Bufetat tilbyr konkret tiltak, når tiltaket er tilgjengelig for barnet eller det gjelder tiden det tar å komme til tiltaket – vil være avhengig av hastepreget i situasjonen, barnets behov og situasjon for øvrig. Det må imidlertid kunne kreves at Bufetat tilbyr tiltak og tiltaket

kan nås den dagen akuttbehovet oppstår, eventuelt tidlig neste dag dersom henvendelsen kommer på natt. Dette kravet til tidsbruk er det samme enten behovet oppstår på virkedager eller i helg/ferietid/høytider.

Forsvarlig kapasitet betyr at det kan skaffes egnede plasser i institusjon eller beredskapshjem ved behov. Til barn under 13 år skal det som regel tilbys plass i beredskapshjem. I tillegg er det vanligvis ønskelig at søsken får bo sammen.

Det oppstår en del ganger uenighet mellom kommunen og Bufetat om hvorvidt en situasjon er akutt. Bufetat skal bistå når den kommunale barneverntjenesten anmoder om hjelp til plassering av barn som må flyttes. Bufetat kan ikke bruke mangel på tilgjengelige akutt plasser for å «presse» barneverntjenesten til å velge andre løsninger eller tiltak, eller nekte å tilby plass grunnet faglig uenighet om det foreligger en akuttsituasjon eller om undersøkelse i familie/nettverk er gjort i tilstrekkelig grad.

Barnets synspunkter på sin situasjon og behov for hjelp må komme frem også i akuttsaker. Det er den kommunale barneverntjenesten som skal skaffe opplysninger om barnets synspunkter, og formidle disse til Bufetat. Selv om hastepreget i saken betyr at kravet til grundighet reduseres, så må Bufetat vurdere barnets synspunkter. Når synspunktene vektlegges, har barnets alder og modenhet betydning. Synspunktene og meningene til barnet skal inngå i Bufetats totalvurdering sammen med de andre relevante momentene i saken. Dersom slike opplysninger ikke foreligger, må Bufetat etterspørre dem fra kommunen. Bufetat kan imidlertid ikke utsette arbeidet med å finne plass fordi slike opplysninger ikke foreligger.

Selv om akuttsaker krever rask saksbehandling, vil forsvarlig saksbehandling innebære en plikt for Bufetat til å dokumentere hvilke vurderinger som er gjort og hvilke beslutninger som er tatt, se foran om krav til dokumentasjon, kapittel 3.3. Nedtegnelsene vil måtte skje i etterkant.

Fylkesmannen skal i tilsynet fokusere på at resultatet av prosessen skal være et raskt tilbud om egnet bosted innen rimelig avstand, slik at barnet kan ha hensiktsmessig kontakt med foreldre, venner osv. Gjennomgang av et utvalg saker er derfor et sentralt ledd i undersøkelsen av om Bufetats håndtering av akuttsaker er forsvarlig. Se for øvrig kapittel 6.3 om gjennomføring av tilsynet.

Kjennetegn på forsvarlig håndtering av akutthenvendelser i Bufetat

Nedenfor beskrives en rekke kjennetegn på forsvarlig praksis ved håndtering av akutthenvendelser i Bufetat og de styringstiltakene som kan sikre slik praksis. Kjennetegnene er ikke nødvendigvis rettslige krav i seg selv. Dersom flere ikke er oppfylt, kan det bety at praksis ikke er forsvarlig. Når informasjonen hentes fra gjennomgang av enkeltsaker må tilsynslaget ta stilling til hvor mange saker som må ha samme svikt for at det skal være nødvendig å undersøke ytterligere for å konstatere om svikten er tilfeldig eller systematisk, se kapittel 5. (Bokstavene i lista er ikke ment som noen prioritering, men et hjelpemiddel for raskt å finne frem til aktuelt punkt når tilsynslagene vurderer sine observasjoner.)

- a. Kontaktinformasjon på Bufetats nettsider o.l. er korrekt og det går tydelig frem hvem som skal kontaktes, og hvordan man går frem i akuttsituasjoner.
- b. Bufetats vakttelefon besvares til alle tider og alle dager, inkludert kveld/natt, helger, høytider og skoleferier.

Dersom akuttberedskapen er lagt til en institusjon og andre enn vakthavende svarer på telefonen, settes det umiddelbart over til rette vedkommende.

c. Henvendelser som kommer rett før eller i overgangen mellom vaktskifter blir fulgt opp slik at informasjon ikke går tapt og arbeidet med å finne egnet plass ikke forsinkes.

d. Bufetat sørger for at vakthavende

- har kompetanse, kunnskap og myndighet til å besvare og følge opp akutthenvendelser
- er kjent med sin rolle og myndighet til å tilby plass
- har eller kan lett få tilgang til oppdaterte oversikter over ledige plasser og hvilken særlig kompetanse som institusjonen/beredskapshjemmet har, inkludert oversikt over nå-situasjonen og relevante opplysninger om hvilke barn som befinner seg der
- klargjør barnets behov – for å finne egnet tiltak i det konkrete tilfellet
- har god kjennskap til de ulike tiltakene slik at det stedet som velges, er egnet for barnet

e. Bufetat etterspør barnets synspunkter, og i den grad de foreligger tas disse med i vurderingene.

f. Bufetat utsetter ikke arbeidet med å finne tiltak fordi det er uenighet mellom kommunen og Bufetat om hvorvidt det foreligger en akuttsituasjon.

g. Bufetat tilbyr tiltak som er egnet for barnets behov og alder. Institusjonens bemanning, kompetanse og faglige metoder, samt aktuell beboersammensetning, er vurdert konkret når plass tilbys.

h. Barn under 13 år tilbys som regel plass i beredskapshjem.

i. Søskne plasseres som regel sammen.

j. Det tilbys plass i private tiltak dersom det ikke er plass i statlige tiltak.

k. Tidsbruken før tiltak tilbys er rimelig sett i forhold til alvorligheten i situasjonen for barnet.

l. For å kunne følge med på om tidsbruken før tiltak tilbys og gis er forsvarlig, registreres tidspunkt når akutthenvendelsen kommer, når det gis tilbud og når barnet er på plass i tiltaket.

m. Det tilbys plass som er tilgjengelig og kan nås i løpet av den dagen akuttbehovet oppstår, eventuelt tidlig neste dag dersom henvendelsen kommer på natt.

n. Behovet for kontakt med familie og nettverk er vurdert og tatt hensyn til ved valg av tiltak.

o. Bufetat informerer aktuelt tiltak om barnet før barnet og barneverntjenesten kommer.

p. Bufetat dokumenterer alle sentrale vurderinger i en sak. Barnets synspunkter og meninger blir vurdert og tillagt vekt i samsvar med barnets alder og modenhet.

q. Det meldes fra om uheldig praksis eller dersom rutiner og frister ikke etterleves. Ansatte er kjent med hvordan og når det skal meldes avvik.

r. Bufetat etterspør barneverntjenestenes og påtalemyndighetens erfaringer med akuttberedskapen, f.eks. tilgjengelighet, kapasitet, veiledning for tiltaksvalg, faglig og formell kompetanse.

s. Bufetat etterspør barns erfaringer og opplevelser av om de blir hørt i forbindelse med valg av tiltak og plasseringssted.

t. Bufetat har oversikt over eventuelle avvik fra lovkrav og fra interne rutiner, og områder hvor det er fare for svikt, som f.eks. at det ikke alltid er beredskap, ikke tilgjengelige plasser, tar lang tid å finne plass, at barnas synspunkter ikke innhentes eller sentrale forhold ikke dokumenteres.

u. Ved behov iverksetter Bufetat tiltak for å bedre tilgjengeligheten, for eksempel dimensjonerer og justerer akuttberedskapen (både innenfor og utenfor kontortid) slik at henvendelsene besvares innen de tidsfristene som Bufetat selv har satt.

v. Tiltak for å forbedre tjenesten blir evaluert jevnlig og eventuelt justert, og det er synlige spor av at slik kontroll skjer.

4.2. Institusjon som planlagte hjelpe- eller omsorgstiltak

Ved behov for institusjonsplass i andre tilfeller enn akuttsituasjoner anmoder den kommunale barneverntjenesten om bistand i form av en søknad til Bufetat¹¹. Parallelt med dette fremmes sak for fylkesnemnda om omsorgsovertakelse (§ 4-12), eller barneverntjenesten vedtar å plassere barn utenfor hjemmet som hjelpetiltak (§ 4-4) dersom partene samtykker. Dersom det har vært et akutttiltak mot partenes vilje (bvl § 4-6 andre ledd) forut for at det fremmes sak om omsorgsovertakelse for fylkesnemnda, har barnevernet frist på seks uker for å fremme saken.

Fylkesmannen skal undersøke om

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

Undersøkelsene av om søknader om institusjonsplass som hjelpe- eller omsorgstiltak håndteres forsvarlig, må finne sted i de regionale inntaksenheter både sentralt i regionen og i de ulike lokasjonene/avdelingene, se nærmere omtale av dette i kapittel 6.

Forsvarlig behandling av søknader om institusjonsplass forutsetter at Bufetat behandler alle innkomne søknader fra kommunene uten ugrunnet opphold, jf. fvl § 11 a. Bufetat har en selvpålagt frist på fem virkedager om å gi tilbakemelding om mottatt søknad, men ingen frist for når søknaden skal være ferdigbehandlet og tilbud om tiltak gitt. Bufetat har som mål at tilbud om tiltak skal være klart til fylkesnemnda skal behandle saken¹², men for hjelpetiltak med samtykke (bvl § 4-4) har ikke Bufetat satt krav til når tilbud om egnet tiltak skal gis.

For at tidsbruken i Bufetats saksbehandling skal være forsvarlig, må det være barnets behov for hjelp og alvorligheten i barnets situasjon som avgjør når tiltak tilbys og er tilgjengelig for barnet. Flere kommuner har formidlet at de opplever at § 4-4-saker kommer bakerst i køen og at de føler seg presset til å hjemle tiltak i en av

akuttbestemmelsene for å få tilbud om tiltak. Det må være barnets behov for hjelp og alvorligheten i barnets situasjon som avgjør når barnet får hjelp.

Når vi snakker om rimelig tid, kan det også være relevant å snakke om avstand mellom barnets hjem og tiltaket, altså hvor lang tid det tar å reise til tiltaket. Dette er aktuelt når kontakt med familie og nettverk skal praktiseres. Selv om det kan være ønskelig at barnet får opprettholde kontakt og delta i tidligere aktiviteter som barnehage/skole og fritidsaktiviteter, vil ikke det alltid være praktisk mulig å få til. Uansett må avstanden til tidligere bomiljø være et tema som blir vurdert.

Bufetat har en rekke skriftlige rutiner og sjekklister for å ivareta ulike sider og faser ved saksbehandlingen med å finne egnet tiltak, inkludert institusjon som hjelpe- eller omsorgstiltak:

- Henvisningsskjema (skjema A-1 2013)
- Rutine 01: Mottak av henvisningsskjema og innhenting av informasjon for vurdering av institusjonsplass
- Vedlegg til rutine 01 *Utfyllende opplysninger om barn og familie*
- Rutine 02: Søkeprosessen
- Rutine Tilbud om valg av institusjonsplass

En rigid bruk av skjema kan føre til en fragmentert og mindre nyansert beskrivelse av barnet og familieforholdene som gjør at viktige sammenhenger i barnets liv ikke kommer godt nok frem.

Det forventes at Bufetat vurderer om den enkelte sak er tilstrekkelig opplyst og om det mangler eller er lite utfyllende opplysninger om viktige forhold. Opplysningene i søknaden må bli gjennomgått og vurdert på forsvarlig måte, og eventuelle mangler eller svake punkter bli etterspurt eller supplert. Alle opplysninger som barneverntjenesten har gitt om barnet og barnets situasjon, må vurderes av Bufetat, ingen opplysninger «blir borte» i løpet av saksbehandlingen.

Bufetat må for det første sørge for å ha et tilstrekkelig bilde av barnet, barnets situasjon og særlige behov, slik at det kan velges tiltak som er egnet til det konkrete barnet. Et tilstrekkelig bilde av barnet vil i et barnevernfaglig perspektiv innebære at følgende forhold er belyst og vurdert:

- Barnets omsorgshistorie og relasjonelle historie; om en/begge foreldrene er til stede i barnets liv, foreldrenes arbeidsmodeller for omsorg, kvaliteten i barnets tilknytning, eventuelle samlivsbrudd, stefamilie, flyttinger, om barnet har vært vitne til eller utsatt for vold, overgrep og/eller annen skadelig foreldreatferd (f.eks. som følge av rusmiddelavhengighet, emosjonell omsorgssvikt eller psykiske lidelser).
- Barnets fungering på ulike områder; fysisk, emosjonelt, kognitivt, sosialt, eventuelle særlige behov som følge av diagnoser, behov for traumesensitivitet, kostholdsbehov, medisinerer etc.
- Barnets og familiens etniske, kulturelle og religiøse tilknytning.
- Barneverntjenestens tidligere arbeid med barnet og familien; historikk, tiltak og evaluering av disse, er det vurdert alternativer til flytting i institusjon i familie/nettverk, er familieråd vurdert/benyttet?
- Barnets synspunkter på egen situasjon og behov for hjelp.

Bufetat må videre ha et godt og oppdatert bilde av situasjonen på aktuelle institusjoner. Bufetat må holde seg løpende oppdatert om godkjenning og etterfølgende kontroll (gjelder de private institusjonene) og kvalitetsoppfølging

(av statlige institusjoner), institusjonsplanen, tilsynsrapporter og klageavgjørelser fra fylkesmannen og systematiserte erfaringer med tidligere plasseringer ved institusjonen.

På grunnlag av opplysningene om barnet og informasjon om institusjonen skal Bufetat gi et tilbud om egnet tiltak for det aktuelle barnet. I vurderingen av om tiltaket er egnet, skal de ulike elementene i barnets beste inngå. I tilfelle der optimal løsning ikke finnes/kan velges, må Bufetat vise hvordan fordeler og ulemper med tiltaksvalget er vurdert. Eksempler på slike ulemper og mangler kan være geografisk plassering og mangelfull spisskompetanse på forhold som har stor betydning for barnet. Barnets synspunkter på sin situasjon og flytting må vurderes og vektlegges i tråd med alder og modenhet.

Forsvarlig saksbehandling innebærer at Bufetat dokumenterer hvilke vurderinger som er gjort og hvilke beslutninger som er tatt. Gjennomgang av et utvalg saker er derfor et sentralt ledd i undersøkelsen av om Bufetats behandling av søknader om institusjonsplass som hjelpe- eller omsorgstiltak er forsvarlig. Det blir utarbeidet skjema for saksgjennomgangen, som tilsynslagene kan benytte for å følge sentrale temaer gjennom de ulike fasene i saksbehandlingen – fra kommunens søknad til Bufetats beslutning om hvilken plass som skal tilbys.

¹² Skjema A-1 2013 *Henvvisning til det statlige barnevernet*, se vedlegg 2.

¹² [Bufdirs beskrivelse av saksgangen ved atferdsplasseringer.](#)

Kjennetegn på at Bufetat sikrer at det tilbys forsvarlig institusjonsplass som hjelpe- og omsorgstiltak

Nedenfor beskrives en rekke kjennetegn på forsvarlig praksis i Bufetats behandling av søknader om institusjonsplass som hjelpe- eller omsorgstiltak og de styringstiltakene som kan sikre slik praksis. Kjennetegnene er ikke nødvendigvis rettslige krav i seg selv. Dersom flere ikke er oppfylt, kan det bety at praksis ikke er forsvarlig. Når informasjonen hentes fra gjennomgang av enkeltsaker må tilsynslaget ta stilling til hvor mange saker som må ha samme svikt for at det skal være nødvendig å undersøke ytterligere for å konstatere om svikten er tilfeldig eller systematisk, se kapittel 5. (Bokstavene i lista er ikke ment som noen prioritering, men et hjelpemiddel for raskt å finne frem til aktuelt punkt når tilsynslagene vurderer sine observasjoner.)

- a. Kommunen får tilbakemelding om at saker er mottatt og opplysninger om hvem som er saksbehandler, inkludert kontaktinfo.
- b. Bufetat innhenter nødvendige tilleggsopplysninger dersom opplysningene i søknaden er utilstrekkelige, se liste med forhold som bør være vurdert og dokumentert.
- c. Alle relevante opplysninger om barnet og barnets situasjon som barneverntjenesten har formidlet, blir vurdert av Bufetat; ingen opplysninger «blir borte» i løpet av saksbehandlingen.
- d. Bufetat etterspør barnets synspunkter og meninger hvis dette ikke fremkommer av barneverntjenestens henvisning og dokumentasjon.
- e. Bufetat har kunnskap om og kjennskap til den enkelte institusjon. Dette bygger minimum på godkjenning og etterfølgende kontroll (private institusjoner), kvalitetsoppfølging (statlige institusjoner), institusjonsplanen,

tilsynsrapporter fra fylkesmannen, egen kontakt med og besøk ved institusjonen, resultat av beboerundersøkelser, samt systematisert erfaring med tidligere plasseringer.

f. Bufetat har oppdatert kjennskap til de ulike tiltakene: oversikt over ledige plasser og hvilken spisskompetanse som institusjonene innehar, samt oversikt over nå-situasjonen og relevante opplysninger om hvilke barn som befinner seg der.

g. Når aktuelle tiltak vurderes, tar Bufetat utgangspunkt i barnets behov og situasjon. Bufetat vurderer barnets behov i forhold til aktuell institusjons bemanning, kompetanse, faglige metoder og beboersammensetning.

h. Bufetat informerer aktuelle tiltak om barnets situasjon og behov, og barnets syn på flytting.

i. Bufetat gir begrunnet tilbud om tiltak som er egnet for å ivareta barnets behov, helse og utvikling, samt kontakt med familie og nettverk. Elementene fra barneverntjenestens oversendelse er vurdert, og dersom disse ikke er tillagt avgjørende vekt, er dette begrunnet. Fordeler og ulemper med tiltaksvalget er vurdert. Dersom midlertidig tiltaksløsning tilbys i påvente av «endelig» tiltak, er konsekvensene av dette for barnet vurdert nøye.

j. Bufetat behandler søknaden og gir tilbud om egnet tiltak innen rimelig tid ut fra barnets situasjon og behov. Når henvisningen er gjennomgått, vurderer Bufetat alvorligheten i barnets situasjon og angir en tidsramme for når tiltaket vil være klart. Bufetat følger med på hvor lang tid det tar før egnet tiltak tilbys og vurderer om tidsbruken er forsvarlig.

k. Bufetat dokumenterer alle sentrale vurderinger i saken. Barnets synspunkter og meninger blir vurdert og tillagt vekt i samsvar med barnets alder og modenhet.

l. Bufetat sikrer at de ansatte i inntaksenheten har nødvendig kompetanse og iverksetter nødvendige kompetansetiltak ved behov.

m. Bufetat etterspør barns erfaringer og opplevelser av om de blir hørt i forbindelse med valg av tiltak og plasseringssted.

n. Bufetat etterspør barneverntjenestenes erfaringer med inntaksteamene, f.eks. tilgjengelighet, kapasitet, veiledning for tiltaksvalg, faglig og formell kompetanse.

o. Det meldes fra om uheldig praksis eller dersom rutiner og frister for tildeling av hjelpe- og omsorgstiltak ikke etterlevs. Ansatte er kjent med hvordan og når det skal meldes avvik.

p. Bufetat har oversikt over eventuelle avvik fra lovkrav og fra interne rutiner, og områder hvor det er fare for svikt, som f.eks. at det ikke alltid er beredskap, ikke tilgjengelige plasser, tar lang tid å finne plass, at barnas synspunkter ikke innhentes eller sentrale forhold ikke dokumenteres.

q. Nødvendige tiltak for å forbedre tjenesten blir iverksatt, evaluert og eventuelt justert, og det er synlige spor av at slik kontroll skjer.

4.3. Institusjon som planlagt atferdstiltak

Ved behov for institusjon som atferdstiltak anmoder den kommunale barneverntjenesten om Bufetats bistand gjennom en søknad. Grunnlaget er at barnet har vist alvorlige atferdsvansker ved alvorlig eller gjentatt kriminalitet, ved vedvarende misbruk av rusmidler eller på annen måte, se bvl § 4-24. Planlagte atferdstiltak i institusjon kan vedtas i fylkesnemnda (uten samtykke) eller ved at barneverntjenesten fatter vedtak på grunnlag av ungdommens samtykke. Foreldrene må også samtykke dersom barnet er under 15 år. Barnet er alltid part i slike saker. Dersom det har vært et akuttiltak forut for det planlagte tiltaket og det ikke er samtykke til videre tiltak, har barnevernet frist på to uker for å fremme saken for fylkesnemnda.

Fylkesmannen skal undersøke om

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

Det er Nasjonalt inntaksteam (NIT) som behandler søknader som gjelder ungdom som har vist alvorlige atferdsvansker. NIT gjør først en målgruppevurdering og kommer på grunnlag av den med innstilling til tiltak for den enkelte ungdom. Aktuelle tiltak drøftes med den regionale inntaksenhet før innstillingen avgis. Det er den regionale inntaksleder som har beslutningsmyndighet. Når fylkesmannen skal undersøke om Bufetat sikrer at det tilbys forsvarlig institusjonsplass ved behov for det som atferdstiltak, må undersøkelsen omfatte både NIT og regional inntaksenhet.

Det skal ikke undersøkes om fylkesnemnda i sitt vedtak finner at «*institusjonen faglig og materielt er i stand til å tilby barnet tilfredsstillende hjelp sett i forhold til formålet med plasseringen*», jf. bvl § 4-24 siste ledd.

Region Midt-Norge er tillagt ansvaret for NITs arbeid og har ansvaret for resultatrapporteringen for NIT. I disponeringsbrevene fra Bufdir er dette omtalt slik:

«Region Midt-Norge skal ivareta styring og oppfølgingen av NIT i tråd med tidligere disponeringsbrev, hovedmålsettingene og mandat gitt 18.12.2014, og direktørmøtesaker i 2015 og 2016. Regionen skal følge opp at NIT fortsatt bidrar til utvikling av det differensierte og spesialiserte institusjonstilbudet i samhandling med øvrige aktører i etaten. NIT skal også bidra til utvikling av god praksis i tråd med gjeldende retningslinjer i etatens nye inntaksorganisering.

Regionen skal bidra til at det eksisterer relevant informasjon fra NIT sin daglige drift og at denne kommuniseres til riktige aktører i etaten. Regionen skal i samarbeid med sentrale interessenter sørge for oppfølging av driftsdata fra NIT på hensiktsmessige arenaer, slik at dette støtter opp NIT sin rolle som del i etatens inntaksorganisering samt utvikling av tjenestetilbudet i tråd med kvalitetsutviklingsprogrammet.

Region Midt-Norge skal bidra til at NIT sine erfaringer og kunnskap om det samlede tjenestetilbudet til målgruppen kommer til uttrykk i etatens prosesser knyttet til kapasitetsbehov, dimensjonering og kjøp av plasser.

Regionen skal jobbe videre med å utvikle konkrete mål, innsatsområder og oppfølgingsarenaer for dialog med eksterne interessenter.» (Disponeringsbrev for 2016)

«Region Midt-Norge skal ivareta styring og oppfølgingen av NIT i tråd med tidligere disponeringsbrev, hovedmålsettingene og mandat gitt 18.12.2014, og direktørmøtesaker i 2015 og 2016. Region Midt-Norge skal bidra til at NIT sine erfaringer og kunnskap om det samlede tjenestetilbudet til målgruppen kommer til uttrykk i etatens prosesser knyttet til kapasitetsbehov, dimensjonering og kjøp av plasser.» (Disponeringsbrev for 2017)

Siden Region Midt-Norge er tillagt ansvaret for NITs arbeid på denne måten, må derfor regionleder i denne regionen etter vår forståelse være ansvarlig for NITs arbeid med kartlegging, målgruppevurdering og innstilling til tiltak i de konkrete tilfellene. Imidlertid blir ikke det praktiske samarbeidet mellom NIT og regionene (som har bistandsplikt og beslutningsmyndighet) nødvendigvis tydelig ved at Region Midt-Norge har ansvar for NITs arbeid. Det må derfor forventes at det finnes «kjøreregler» for eventuell uenighet mellom de regionale inntaksenhetene og NIT.

Forsvarlig behandling av søknader om institusjonsplass forutsetter at Bufetat behandler alle innkomne søknader fra kommunene uten ugrunnet opphold, jf. fvl § 11 a. Bufetat har ingen frist for når søknaden skal være ferdigbehandlet og tilbud om tiltak gitt. Bufetat har mål at tilbud om tiltak skal være klart til fylkesnemnda skal behandle saken ¹³, men for atferdstiltak med samtykke (bvl § 4-26) har ikke Bufetat satt mål om når tilbud om egnet tiltak skal gis.

For at tidsbruken i Bufetats saksbehandling skal være forsvarlig, må det være barnets behov for hjelp og alvorligheten i barnets situasjon som avgjør når tiltak tilbys og er tilgjengelig for barnet. Flere kommuner har formidlet at de opplever at § 4-26-saker kommer lenger bak i køen. Det må være barnets behov for hjelp og alvorligheten i barnets situasjon som avgjør når barnet får hjelp.

Gjennom målgruppevurderingen blir ungdommene delt i tre kategorier (rus, atferd lav risiko og atferd høy risiko). Det er NIT som gjennomfører målgruppevurderingen, og den blir grunnlaget for å innstille på en konkret institusjon for den aktuelle ungdommen. Dette gjelder enten tiltaket har grunnlag i samtykke fra ungdommen (§ 4-26) eller etter vedtak i fylkesnemnda (§ 4-24). [Målgruppevurderingen](#) skjer på grunnlag av dokumentasjon fra barneverntjenesten og ved hjelp av YLS/CMI (Youth Level of Services/Case Management Inventory). YLS/CMI er et risikovurderingsinstrument som kartlegger risikofaktorer for utvikling og opprettholdelse av problematferd. Verktøyet skal ikke brukes til å kartlegge om ungdommen har atferdsvansker, og heller ikke si noe om alvorlighetsgraden ved atferdsuttrykket. Verktøyet kan imidlertid brukes til å si noe om sannsynligheten for varige atferdsvansker og være et grunnlag for utvikling av behandlingsplaner.

Fylkesmannen skal undersøke hvordan barneverntjenestens opplysninger om ungdommen og ungdommens situasjon blir brukt og får betydning i Bufetats (NITs) vurderinger ved valg av institusjon. Fylkesmannen skal ikke bedømme om målgruppevurdering er riktig måte å differensiere mellom ulike grupper av ungdom og institusjoner.

Bufetat har en rekke rutiner og sjekklister til bruk for den kommunale barneverntjenesten og for eget arbeid med å finne egnet institusjonsplass ved atferdstiltak:

- ✦ Barneverntjenesten fyller ut henvisningsskjema (skjema A-1 2013) og sender til Bufetat når det er vedtatt flytting (§ 4-26 med samtykke) eller besluttet å fremme sak til fylkesnemnda (§ 4-24).
- ✦ Barneverntjenesten fyller ut skjema for innhenting av informasjon for vurdering av institusjonsplass (NIT-rutine 01) og sender dette til NIT.
- ✦ NIT (ved kartlegger, som er psykolog) gjennomfører målgruppevurdering på grunnlag av henvisningen og utfylt skjema NIT-rutine 01.

- Når målgruppevurderingen (NIT-rutine 02A) er ferdig, drøfter psykologen med tiltaksvelger, som søker ledige plasser og gjør valg av tiltak – i samarbeid med regional inntaksenhet (NIT-rutine 02B)
- Dersom det er aktuelt å benytte eller kjøpe et privat tiltak, involveres EIS (Enhet for inntaksstøtte) som bistår regional inntaksenhet i arbeidet med å lage avtale om kjøp av privat tiltak (NIT-rutine 02C).

En rigid bruk av skjema kan føre til en fragmentert og mindre nyansert beskrivelse av barnet og familieforholdene som gjør at viktige sammenhenger i barnets liv ikke kommer godt nok frem.

Det forventes at Bufetat vurderer om den enkelte sak er tilstrekkelig opplyst, eller om det mangler opplysninger om viktige forhold. Eventuelle mangler blir etterspurt. Bufetat må vurdere alle relevante opplysninger om barnet og barnets situasjon; slik at ingen opplysninger «blir borte» i løpet av saksbehandlingen.

Selv om Bufetat har ulike prosedyrer for atferdstiltak og andre tiltak, så er det i prinsippet de samme kravene som må stilles når det gjelder om å finne egnet tiltak til et konkret barn. Utgangspunktet er å kjenne barnet og barnets situasjon, samt de ulike institusjonene, tilstrekkelig til å begrunne at det foreslåtte tiltaket er til beste for *dette* barnet. Krav om dokumentasjon av vurderingene og vektning av fordeler og ulemper når tiltak skal velges, er de samme som beskrevet under hjelpe- og omsorgstiltak, se kapittel 4.2.

For å få et tilstrekkelig bilde av barnet må Bufetat i tillegg til å beskrive atferdsvanskene også ha med de samme momentene som for hjelpe- og omsorgstiltak:

- Barnets omsorgshistorie og relasjonelle historie; om en/begge foreldrene er til stede i barnets liv, foreldrenes arbeidsmodeller for omsorg, kvaliteten i barnets tilknytning, eventuelle samlivsbrudd, stefamilie, flyttinger, vært vitne til eller utsatt for vold, overgrep og/eller annen skadelig foreldreatferd (f.eks. rus, emosjonell omsorgssvikt og psykiske problemer).
- Barnets fungering på ulike områder; fysisk, emosjonelt, kognitivt, sosialt, eventuelle særlige behov som følge av diagnoser, behov for traumesensitivitet, kostholdsbehov, medisinerer etc.
- Barnets og familiens etniske, kulturelle og religiøse tilknytning.
- Barneverntjenestens tidligere arbeid med barnet og familien; historikk, tiltak og evaluering av disse, er det vurdert alternativer til flytting i institusjon – familie, nettverk, familieråd?
- Barnets synspunkter på sin egen situasjon og behov for hjelp blir vurdert og vektet i tråd med barnets alder og modenhet.

Bufetat må videre ha et godt og oppdatert bilde av situasjonen på aktuelle institusjoner. Bufetat må holde seg løpende oppdatert om godkjenning og etterfølgende kontroll (gjelder de private institusjonene) og kvalitetsoppfølging (av statlige institusjoner), institusjonsplanen, tilsynsrapporter og klageavgjørelser fra fylkesmannen og systematiserte erfaringer med tidligere plasseringer ved institusjonen. Det er presisert i bvl at flyttinger på grunnlag av alvorlige atferdsvansker bare kan gjøres til institusjon som er faglig og materielt i stand til å tilby barnet tilfredsstillende hjelp sett i forhold til formålet med plasseringen, se § 4-24 siste ledd.

¹³ [Bufdirs beskrivelse av saksgangen ved atferdsplasseringer.](#)

Kjennetegn på at Bufetat sikrer at det tilbys forsvarlig

institusjonsplass ved behov for atferdstiltak

Nedenfor beskrives en rekke kjennetegn på forsvarlig praksis i Bufetats behandling av søknader om institusjonsplass som atferdstiltak og de styringstiltakene som kan sikre slik praksis. Kjennetegnene er ikke nødvendigvis rettslige krav i seg selv. Dersom flere ikke er oppfylt, kan det bety at praksis ikke er forsvarlig. Når informasjonen hentes fra gjennomgang av enkeltsaker må tilsynslaget ta stilling til hvor mange saker som må ha samme svikt for at det skal være nødvendig å undersøke ytterligere for å konstatere om svikten er tilfeldig eller systematisk, se kapittel 5. (Bokstavene i lista er ikke ment som noen prioritering, men et hjelpemiddel for rask å finne frem til aktuelt punkt når tilsynslagene vurderer sine observasjoner.)

- a. Bufetat videresender søknader om institusjonsplass til rette vedkommende og bekreftelse til barneverntjenesten på at de har mottatt søknaden uten ugrunnet opphold. Tilbakemeldingen inneholder opplysninger om hvem som er saksbehandlere, pluss skjema for innhenting av opplysninger (NIT-rutine 01) som barneverntjenesten skal fylle ut, og beskrivelse av målgruppevurderingen.
- b. Bufetat innhenter nødvendige tilleggsplysninger dersom opplysningene i søknaden er utilstrekkelige, se liste med forhold som bør være vurdert og dokumentert.
- c. Alle relevante opplysninger om barnet og barnets situasjon som barneverntjenesten har formidlet, blir vurdert av Bufetat, ingen opplysninger «blir borte» i løpet av saksbehandlingen.
- d. Bufetat etterspør barnets synspunkter og meninger hvis dette ikke fremkommer av barneverntjenestens henvisning og dokumentasjon.
- e. Bufetat har kunnskap om og kjennskap til den enkelte institusjon. Dette bygger minimum på godkjenning og etterfølgende kontroll (private institusjoner), kvalitetsoppfølging (statlige institusjoner), institusjonsplanen, tilsynsrapporter fra fylkesmannen, egen kontakt med og besøk ved institusjonen, resultat av beboerundersøkelser, samt systematisert erfaring med tidligere plasseringer.
- f. Bufetat har oppdatert kjennskap til de ulike tiltakene: oversikt over ledige plasser og hvilken spisskompetanse som institusjonene innehar, samt oversikt over nå-situasjonen og relevante opplysninger om hvilke barn som befinner seg der.
- g. Når aktuelle tiltak vurderes, tar Bufetat alltid utgangspunkt i barnets behov og situasjon. Bufetat vurderer barnets behov i forhold til aktuell institusjons bemanning, kompetanse, faglige metoder og beboersammensetning.
- h. Bufetat informerer aktuelle tiltak om barnets situasjon og behov, og barnets syn på flytting.
- i. Bufetat gir begrunnet tilbud om tiltak som er egnet for å ivareta barnets behov, helse og utvikling, samt kontakt med familie og nettverk. Elementene fra barneverntjenestens oversendelse er vurdert, og dersom disse ikke er tatt hensyn til, er dette begrunnet. Fordeler og ulemper med tiltaksvalget er vurdert. Tilbudet skal ifølge Bufetats rutiner (NIT-rutine 02B) inneholde en beskrivelse av tiltaket og en begrunnelse for tiltaksvalget og hvorfor dette tiltaket kan ivareta barnets behov, inkludert opplysninger fra risikoprofilen og ev. spesielle behov.
- j. Hvor raskt søknaden behandles og besvares er begrunnet i barnets situasjon og behov. Når henvisningen er

gjennomgått, skal Bufetat vurdere alvorligheten i barnets situasjon og angi en tidsramme for når tiltaket vil være klart. Bufetat følger med på hvor lang tid det tar før egnet tiltak tilbys og vurderer om tidsbruken er forsvarlig.

k. Bufetat dokumenterer alle sentrale vurderinger i saken. Barnets synspunkter og meninger blir vurdert og tillagt vekt i samsvar med barnets alder og modenhet.

l. Bufetat følger med på om det oppstår uenighet mellom NIT og de regionale inntaksenhetene, hva som er årsaken(e) til dette og hvordan uenigheten blir løst, samt om resultatet ble forsvarlig og til barnets beste også de gangene det var uenighet.

m. Bufetat sikrer at de ansatte i NIT har og videreutvikler nødvendig kompetanse.

n. Ansatte melder fra om uheldig praksis eller dersom rutiner og frister ikke etterleves.

o. Bufetat etterspør barns erfaringer og opplevelser av om de blir hørt i forbindelse med valg av tiltak og plasseringssted.

p. Bufetat etterspør barneverntjenestenes erfaringer med NIT og inntaksenhetene, f.eks. tilgjengelighet, kapasitet, veiledning for tiltaksvalg, faglig og formell kompetanse.

q. Det meldes fra om uheldig praksis eller dersom rutiner og frister for tildeling av institusjonsplass som planlagt atferdstiltak ikke etterleves. Ansatte er kjent med hvordan og når det skal meldes avvik.

r. Bufetat har oversikt over hvor det er fare for svikt og følger nøye med på praksis på disse områdene, evaluerer og iverksetter nødvendige forbedringstiltak.

s. Bufetat har oversikt over eventuelle avvik fra lovkrav og fra interne rutiner, og områder hvor det er fare for svikt, som f.eks. at det ikke alltid er beredskap, ikke tilgjengelige plasser, tar lang tid å finne plass, at barnas synspunkter ikke innhentes eller sentrale forhold ikke dokumenteres.

t. Tiltak for å forbedre tjenesten blir evaluert jevnlig og eventuelt justert, og det er synlige spor av at slik kontroll skjer.

5. Innhenting av informasjon og konklusjon om det foreligger lovbrudd

I prosedyren for systemrevisjoner ([Internserien 1/2008](#)) er noen prinsipper som gjelder alt tilsyn beskrevet. Det gjelder bl.a. at tilsynet må utføres i tråd med god forvaltningsskikk. Opplysningene som fremkommer må behandles med omtanke og respekt. Tilsynsmyndigheten er avhengig av åpenhet fra sine informanter, og må bygge sine vurderinger på flere kilder, slik at ikke den enkelte informant belastes unødige. Når det skal innhentes informasjon fra dokumenter, informanter og eventuelt andre kilder, vil momentene beskrevet i kapittel 4 være retningsgivende for hva som undersøkes og hvilke fakta som blir brukt. Det kan være fristende å bruke momentene som en form for sjekkliste, og da særlig vektlegge forhold som ikke er i orden, formulert som «Bufetat har ikke ...». Konklusjonen må bygge på en samlet vurdering av de bevis som foreligger. At et enkelt kjennetegn ikke foreligger eller er oppfylt, innebærer ikke nødvendigvis et lovbrudd. Alle kjennetegnene må vurderes for å avgjøre om praksis er i tråd med regelverket eller ikke. Det må også vurderes om svikt er systematisk eller resultat av enkeltfeil. Feil i enkelttilfeller

kan forekomme uten at det nødvendigvis er å anse som lovbrudd. Her må det utøves skjønn: Hvor ofte forekommer feilen, hvorfor er feilen begått? Ble feilen oppdaget raskt? Er det fulgt opp og satt inn forebyggende tiltak, og virker disse? God styring er ikke at det aldri skjer svikt, men at svikt oppdages og korrigeres.

Gjennom intervjuene skal de spor som finnes i dokumentene (styrings- og resultatdokumenter) følges for å få klarlagt om styringstiltakene er i bruk, om de fungerer som forutsatt og dermed om de gir de resultater som Bufetat forventer og loven krever. Gjennom intervjuene vil det kunne innhentes supplerende informasjon som gjør at de samlede funnene blir mer dekkende og solide.

Ved en systemrevisjon er det viktig å se sammenhengen mellom den styringen virksomheten faktisk har og de tjenestene som ytes. Når funn beskrives, skal derfor sporene følges fra de faktiske tjenestene som leveres til de konkrete styringstiltakene. I praksis vil det bety at både resultatene som leveres og styringstiltakene som Bufetat har for å levere dem, blir redegjort for i sluttmøtet og beskrevet i rapporten. Svikter det i tjenestene må det komme fram hva som konkret svikter og hvilke styringstiltak som ikke fungerer som forutsatt, eller ikke finnes. Ved å legge vekt på det Bufetat faktisk har av styringstiltak, blir det lettere for ledere og ansatte å forstå hvordan systemrevisjonen er gjennomført, at de er «sett og hørt», og hvordan de tjenestene de leverer og styringen av dem er blitt vurdert.

Sluttmøtet skal brukes til å sjekke ut den informasjonen dere har innhentet for å få avklart eventuelle uklarheter, korrigert faktabildet og sikre at dere har riktig informasjon når dere skal trekke tilsynets konklusjoner.

I rapportmalen brukes avvik som betegnelse på manglende oppfyllelse av krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift. I prosedyren for systemrevisjoner står følgende i pkt. 4.6.: «Ettersom det i en systemrevisjon undersøkes om internkontrollen (virksomhetens ledelse, organisering og styring) sikrer forsvarlige tjenester, skal alle avvik synliggjøre hva det er i internkontrollen som medfører svikt eller stor risiko for svikt i de faglige aktivitetene. Dette skal i et hvert avvik kobles sammen med avdekkede mangler og svakheter ved den konkrete tjenesteytingen som tilsynet omfatter.»

Avvik skal ikke formuleres mer omfattende enn observasjonene gir dekning for. Avviket skal formuleres slik at det klart fremgår hva som svikter, og så presist at det er lett å forstå hva som skal rettes og når det er rettet. Avviket kan formuleres med flere setninger hvis det er ønskelig for å øke presisjonen.

De observasjonene som underbygger avviket vil være viktige bidrag til Bufetat når den skal se hvorfor det er avvik (lovbrudd), og hva som bør endres for å rette forholdene. Det er avviket (lovbruddet) som skal rettes, ikke de enkelte observasjonene som underbygger lovbruddet. For å sikre at kravene etterleveres i fremtiden, bør virksomheten gjøre sin egen vurdering av hvilke forhold som har bidratt til lovbruddet. Virksomheten bestemmer selv hvordan det er mest hensiktsmessig å gjøre denne vurderingen basert på kjennetegn ved virksomheten, de aktuelle lovbrudd og om årsakene er åpenbare eller ikke.

Dersom styringen blir vurdert og beskrevet i tilsynsrapporten, noe vi sterkt anbefaler, er det viktig at de observasjonene denne vurderingen bygger på fremkommer av funn-kapittelet. Det skal ikke presenteres nye funn i kapittelet der styringen vurderes. Vurderingen skal være konkret ut fra de styringstrekk som kjennetegner virksomheten, ikke en beskrivelse av krav til internkontroll og styring mer generelt. Når vi i tilsynet bruker så vidt skjønnspregede kjennetegn som her, er det viktig at vi legger til grunn en kjent og omforent forståelse av hvilke krav som gjelder for å sikre barn rett tjenester. Vi kan i dette tilsynet avdekke at det mangler entydige og allment

aksepterte faglig krav. I så fall er det observasjoner som bør noteres med sikte på å vurdere hvordan denne informasjonen skal brukes.

6. Planlegging og gjennomføring av tilsynet

Tilsynet skal gjennomføres som systemrevisjon og følge [Veileder for tilsyn utført som systemrevisjon](#) og [Retningslinjer for oppfølging og avslutning av tilsyn ved lovbrudd i virksomheter](#).

Det er det regionale nivået i Bufetat som er ansvarlig for å oppfylle bistandsplikten. Når fylkesmennene skal undersøke om Bufetat sikrer at bistandsplikten oppfylles, må undersøkelsene foretas i de regionale inntaksenhetene. Tilsynet skal derfor gjennomføres av **regionale tilsynslag**. Embetene har i løpet av 2016 gjort avtaler om hvem som skal være koordinerende fylkesmann i hver region: Fylkesmannen i Troms, Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, Fylkesmannen i Hordaland, Fylkesmannen i Buskerud og Fylkesmannen i Hedmark er koordinerende for tilsynet med Bufetat i sine respektive regioner. Koordinerende fylkesmann skal lede samarbeidet om tilsyn med Bufetat, blant annet ved å sørge for at det blir utpekt revisjonsleder og tilsynslag i regionen ¹⁴.

Som det fremgår i kapittel 2, har NIT (Nasjonalt inntaksteam) en støttefunksjon for de regionale inntaksenhetene i saker som omhandler ungdommer som har vist alvorlige atferdsvansker. NIT har ingen beslutningsmyndighet; NIT *innstiller* på tiltak – ut fra målgruppevurdering av ungdommen og kjennskap til institusjonene. Beslutningen om hvilken institusjonsplass ungdommen skal få, tas av den regionale inntaksenheten som har bistandsplikt i det konkrete tilfellet.

Tilsynet skal omfatte undersøkelser av NITs arbeid med innstillingen om tiltak. Selv om det er den regionale inntaksenheten som tar beslutningen om tiltak, må Bufetat også sikre at NITs saksbehandling er forsvarlig og at det ivaretar de elementene og kriteriene som er beskrevet foran. Undersøkelsene av Bufetats arbeid med atferdstiltak må derfor skje både hos NIT og hos de regionale inntaksenhetene.

Undersøkelsene og bedømmingen av NITs arbeid gjennomføres av et **nasjonalt tilsynslag** som består av en person fra hvert av de regionale tilsynslagene, supplert med fagrevisor (psykolog). Det er hensiktsmessig at tilsynet starter med undersøkelser hos NIT, siden funn herfra vil utgjøre deler av grunnlaget for å undersøke, bedømme og konkludere om de regionale inntaksteamenes arbeid med atferdstiltak.

For å ivareta tilsynsmyndighetens legitimitet er det viktig at fylkesmennene vurderer tilsvarende situasjoner likt, og det er derfor viktig med et godt samarbeid mellom embetene. Det er derfor lagt opp til at tilsynslagene ikke konkluderer om lovlighet i sluttmøtene. I sluttmøtet er formålet kun å bli enige om virkelighetsbeskrivelsen.

For å ivareta behovet for samkjøring og koordinering vil Helsetilsynet lage **arenaer der fylkesmennene kan møtes** underveis i tilsynsgjennomføringen. Vi har invitert til flere samlinger for å gi fylkesmennene anledning til drøftinger og nødvendig koordinering av tilsynsarbeidet:

- [26. januar 2017](#): dagsamling der tema var den praktiske gjennomføringen av tilsynet, inkludert hvordan vi organiserer undersøkelser og bedømming av NITs arbeid, utvalgte tema fra veilederen og arbeid med en eksempelsak.
- [På tilsynsledermøtet 16.–17. februar 2017](#) var tilsynet med Bufetat ett av temaene.

- ✦ 20. april 2017: møte for det nasjonale tilsynslaget, med fagrevisor.
- ✦ 4. mai 2017: oppstartsamling for tilsynslagene som skal gjennomføre tilsynene regionalt.
- ✦ 19. oktober 2017: dagsamling for revisjonslederene for å drøfte funn og bedømmelse av disse.

Undersøkelsene hos NIT gjennomføres i mai–juni og i regionene i august–september 2017.

14 [Retningslinjer for regionalt samarbeid om tilsyn med Bufetat finnes på LOSEN, Helsetilsynets brev 30.8.2016 til fylkesmennene.](#) (pdf)

6.1. Forberedelser

Det har i ulike sammenhenger kommet frem at Bufetat ikke alltid klarer å oppfylle bistandsplikten sin, for eksempel ved at kommunene ikke får tilbud om akutt plass fordi det ikke er ledige plasser, eller at barneverntjenesten vurderer at tilbudet ikke er egnet eller forsvarlig og at de derfor velger å ikke benytte tilbudet ¹⁵. For å få et dagsaktuelt bilde av situasjonen i sin region skal tilsynslaget kontakte **barneverntjenestene** for å kartlegge om kommunene får den bistanden fra Bufetat som den anmoder om. Dette kan gjøres ved å sende e-post til alle barnevernlederene og spørre om følgende:

1. Hvor mange henvendelser/søknader har din barneverntjeneste rettet til Bufetat de siste 6 månedene (i perioden 1.10.2016–31.3.2017) med anmodning om
 - a. akuttiltak (§§ 4-6 og 4-25)
 - b. institusjonsplass som hjelpetiltak (§ 4-4)
 - c. institusjonsplass som omsorgstiltak (§ 4-12)
 - d. institusjonsplass som atferdstiltak med samtykke (§ 4-26)
 - e. institusjonsplass som atferdstiltak uten samtykke (§ 4-24)
2. Hvor lang tid tok det fra kommunen anmodet om tiltak til Bufetat ga et konkret tilbud (angi timer for akuttiltak og dager i de andre tilfellene)?
3. Var Bufetats tiltak i tråd med kommunens anmodning? (Her *kan* kommunen gi utfyllende kommentarer.)

Fylkesmannen skal innhente **informasjon fra barn og unge** om deres opplevelse av medvirkning da det ble bestemt at de skulle flytte hjemmefra. Dette gjøres i forbindelse med at fylkesmannen gjennomfører tilsyn med barneverninstitusjonene i første halvår av 2017. Samtale med barn og unge er uansett et vesentlig element i tilsynene. Temaet medvirkning i forbindelse med flytting hjemmefra kan tas inn i samtalene uten ekstrabelastning for barna/ungdommene eller særlig merarbeid for fylkesmannen. For å få et dagsaktuelt bilde spørres de ungdommene som ganske nylig (for maks. seks måneder siden) har flyttet inn på institusjonen.

Spørsmål som stilles til barna/ungdommene er:

- ✦ Ble du involvert i prosessen før du måtte flytte hjemmefra; dvs. ble du spurt om:
 - du ønsket hjelp fra barnevernet?
 - du mente det var nødvendig å flytte hjemmefra (nå)?
 - hva som var viktig for deg når det skulle bestemmes hvor du skulle flytte?
- ✦ Dersom det ikke ble slik du ønsket, fikk du da noen forklaring på hvorfor det ikke ble tatt hensyn til dine meninger?

- ➔ Hvordan skulle du ønske at du hadde blitt involvert?

(Disse spørsmålene ble sendt til embetene i e-post 3.2.2017, vedlagt skjema for registrering av svarene.)

15 [Akuttarbeid i kommunalt barnevern. Tønsberg: Bufdir, 2014.](#)

Hvordan kan informasjonen fra barneverntjenestene og barna brukes i tilsynet?

Både informasjonen fra barneverntjenestene og informasjon om barnas oppfatninger av om de har blitt involvert og hørt i forbindelse med flytting til institusjonen, vil kun være et bakteppe for tilsynslagene. Opplysninger som fremkommer i disse spørre rundene blant barneverntjenestene og barna/ungdommene, kan vise hvor tilsynslaget bør «grave» når de gjennomgår dokumenter og intervjuer ansatte i Bufetat, men de kan ikke i seg selv brukes for å underbygge eventuelle lovbrudd hos Bufetat.

For det første er ikke dette noen strukturert og systematisk spørreundersøkelse, og utvalget fyller heller ikke krav til representativitet. Dette blir eksempler på hva barn/unge har opplevd og vil gi en viss innsikt i noen barns liv, og eksempler på hva barneverntjenestene har erfart i en forholdsvis kort periode.

Dersom det avdekkes at ungdommene ikke opplever å bli involvert i flytteprosessen, er ikke dette primært Bufetats ansvar, men barneverntjenestens. Det er barneverntjenesten i kommunen som har ansvar for å innhente barnets synspunkter, men Bufetat skal etterspørre slike opplysninger – dersom det ikke fremgår av søknaden. Bufetat har imidlertid ansvar for å vurdere barnets meninger i sin saksbehandling. Dersom manglende medvirkning skal kunne underbygge lovbrudd hos Bufetat, må det eventuelt knyttes til at Bufetat ikke etterspør, eller bare unntaksvis etterspør barnets synspunkter dersom de mangler, eller at Bufetat ikke vurderer barnets synspunkter.

Helsetilsynet skal lage en oppsummeringsrapport om tilsynet med Bufetat, der vi blant annet vil beskrive gjennomføringen. Her er det aktuelt å bruke noe av den informasjonen som er innhentet av tilsynslagene. Vi ber tilsynslagene derfor om å ta vare på oppsummeringen av informasjonen som blir innhentet fra barneverntjenestene og barna.

6.2. Undersøkelser hos Nasjonalt inntaksteam (NIT)

Undersøkelsene hos NIT vil omfatte både dokumentgjennomgang og intervju av sentrale medarbeidere som kontoransatt som fordeler saker, kartleggere, tiltaksvelgere og leder av NIT, samt regionsdirektøren i Region Midt-Norge. Informasjon fra kartleggingen av kommuneerfaringer og samtalene med ungdommer om opplevelse av medvirkning kan gi relevant bakgrunnsinformasjon.

Dokumentgjennomgangen består av gransking av styringsdokumenter (eksempelvis sentrale føringer og rutiner) og resultatdokumenter (eksempelvis enkeltsaker og årsrapporter).

Helsetilsynet har fått tilsendt rutiner for NITs arbeid; disse finnes i vedlegg 2.

Tilsynslaget ber om å få tilgang til dokumentene i de 10 sist avsluttede sakene i hver av målgruppekategoriene (rus, høy risiko atferd og lav risiko atferd) i god tid før selve tilsynsbesøket, slik at disse er gjennomgått før besøk og

intervjuer. Antallet saker fra hver region bør i rimelig grad avspeile hvor mange saker regionen har sammenlignet med det totale antallet saker til NIT, men det må være minst en sak fra hver region. Det bør være tilnærmet halvparten med samtykke (§ 4-26) og halvparten uten samtykke (§ 4-24) i hver målgruppekategori.

For å gjennomgå enkeltsaker trenger tilsynslagene tilgang på følgende dokumenter:

1. Bufetats logg og fremdriftsnotater fra søknaden fra barneverntjenesten til tiltak er tilbudt.
2. Barneverntjenestens henvisning med vedlegg (NIT-rutine 01).
3. Skjema for innhenting av informasjon (NIT-rutine 02) med vedlegg.
4. Bufetats tilbakemelding om målgruppevurdering (NIT-rutine 02A).
5. Bufetats tilbakemelding om tiltaksvalg (NIT-rutine 02B).
6. Ev. dokumentasjon ved private kjøp (NIT-rutine 02C).
7. Ev. andre dokumenter som viser Bufetats arbeid med saken.

Tilsynslaget må vurdere hvorvidt det er nødvendig med formøte. Formøte kan være aktuelt dersom nødvendige forberedelser ikke kan avklares i samarbeid med kontaktpersonen i NIT.

Tilsynslaget gjennomfører et åpningsmøte med de som skal intervjues og andre sentrale personer i NIT og i region Midt-Norge. Her gjennomgås tilsynsmyndighetens rolle, hvordan tilsynet skal gjennomføres, hva som skal undersøkes og sjekke om programmet kan gjennomføres som planlagt.

Deretter gjennomføres intervju med f.eks. kontoransatt som fordeler saker, kartleggere, tiltaksvelgere, leder og andre relevante personer. Beskrivelse av samarbeidet med de ulike regionene skal være tema i intervjuene.

Gjennomgang av faktagrunnlaget (observasjonene) og foreløpige vurderinger gjøres i sluttmøte. Det er ingenting til hinder for at det går noe tid mellom intervjuene og sluttmøtet.

6.3. Undersøkelser hos de regionale inntaksenhetene

Undersøkelsene hos de regionale inntaksenhetene vil omfatte både dokumentgjennomgang og intervju av sentrale medarbeidere som kontoransatt som fordeler saker, saksbehandlere og ledere i inntaksenheten. Saksbehandlere fra flere avdelinger (lokasjoner, team) bør intervjues. Beredskapsvakter må intervjues. Dersom akuttberedskapen er lagt til institusjoner i regionen, må representanter fra institusjonene intervjues. Informasjon fra kartleggingen av kommuneerfaringer og samtalene med ungdommer om opplevelse av medvirkning gi relevant bakgrunnsinformasjon.

Dokumentgjennomgangen består av gransking av styringsdokumenter (eksempelvis sentrale føringer og rutiner) og resultatdokumenter (eksempelvis enkeltsaker og årsrapporter).

Helsetilsynet har fått tilsendt rutiner for de regionale inntaksenhetenes arbeid; disse finnes i vedlegg 2.

Tilsynslaget ber om å få tilgang til Bufetats dokumenter i de 20 sist avsluttede akuttsakene, de 10 sist avsluttede hjelpetiltakssakene og de 10 sist avsluttede omsorgssakene. Tilsynslaget må skaffe tilgang til dokumentene i god tid før tilsynsbesøket, slik at disse er gjennomgått, og funn kan følges opp i intervju og eventuelt andre undersøkelser. Dersom oppgitt antall saker medfører eldre saker enn ett år, utelates disse.

For å gjennomgå akuttsaker trenger tilsynslagene tilgang på følgende dokumenter:

1. Bufetats logg og fremdriftsnotater fra henvendelsen fra barneverntjenesten eller påtalemyndigheten til flyttingen har funnet sted
2. Bufetats vurderinger av tiltaksvalget
3. barneverntjenestens vedtak
4. ev. andre dokumenter som viser Bufetats arbeid med saken

For å gjennomgå saker om hjelpe- og omsorgstiltak trenger tilsynslagene tilgang på følgende dokumenter:

1. Bufetats logg og fremdriftsnotater fra henvendelsen fra barneverntjenesten til tiltak er tilbudt
2. barneverntjenestens henvisning med vedlegg
3. Bufetats nedtegnelse av tilleggsopplysninger
4. Bufetats tilbud om institusjonsplass, med faglig begrunnelse for tiltaket
5. ev. andre dokumenter som viser Bufetats arbeid med saken

De regionale tilsynslagene skal også undersøke hvordan regionen ivaretar bistandsplikten i atferdssaker. Rapporten fra undersøkelsene hos NIT og enkeltsakene fra aktuell region vil være utgangspunkt for videre undersøkelser i regionen. Det må etterspørres hvordan samarbeidet mellom den regionale enheten og NIT fungerer.

Tilsynslaget må vurdere hvorvidt det er nødvendig med formøte i sin region. Formøte kan være aktuelt dersom nødvendige forberedelser ikke kan avklares i samarbeid med kontaktpersonen i regionen.

Tilsynslaget gjennomfører et åpningsmøte med de som skal intervjues og andre sentrale personer i den regionale inntaksenheten. Her gjennomgås tilsynsmyndighetens rolle, hvordan tilsynet skal gjennomføres og hva som skal undersøkes.

Deretter gjennomføres intervjuene med sentrale medarbeidere som eventuell kontoransatt som fordeler saker, saksbehandlere og ledere fra alle deler av inntaksenheten.

Regionleder og eventuelt andre som er involvert i dette, må intervjues om hvordan innstillinger fra NIT behandles og om arbeidet frem til tilbud om konkret tiltak til ungdommer som har vist alvorlig atferdsproblemer.

Gjennomgang av faktagrunnlaget (observasjonene) gjøres i sluttmøte. Det er ingenting til hinder for at det går noe tid mellom intervjuene og sluttmøtet.

Rapport fra tilsynet sendes til virksomhetene etter at observasjonene er gjennomgått, vurdert og bedømt på dagsamling for tilsynslagene i oktober.

7. Rapport og eventuell oppfølging av lovbrudd

Tilsynet skal rapporteres i henhold til gjeldende rapportmal for systemrevisjoner. En ny rapportmal er under utprøving i enkelte embeter, men denne skal ikke benyttes i dette tilsynet.

Helsetilsynet vil utarbeide forslag til rapportens kapittel 4 (Hva tilsynet omfattet).

Også der dere ikke konstaterer lovbrudd (avvik), skal dere beskrive hvilke fakta som er lagt til grunn for å

konkludere at de forholdene som er undersøkt er forsvarlige og i tråd med gjeldende lovkrav – under punktet Tilsynet har for øvrig merket seg i rapportmalen. Dette må presenteres slik at virksomheten og andre kan forstå hva som er undersøkt og funnet i orden. Forholdene må ikke presenteres mer omfattende og positivt enn det er dekning for ut fra tilsynets tema.

Undersøkelsene hos NIT skal gjennomføres forut for tilsynet med regionene. Det skal skrives en egen rapport fra denne delen av tilsynet. Utformingen av denne rapporten vil bli drøftet på dagsamling med det nasjonale tilsynslaget. Da NIT organisatorisk er underlagt Region Midt-Norge, skal rapporten sendes dit. Funn fra undersøkelsene hos NIT skal brukes i de regionale tilsynene og inngå som faktagrunnlag i den grad det er relevant.

Rapport fra tilsyn med de regionale inntaksenhetene sendes til virksomhetene etter dagsamling med alle de regionale tilsynslagene i oktober. Hensikten med denne samlingen er å samordne og harmonisere bedømmingene av observasjonene i de ulike regionene.

Kopi av oversendelsesbrev til Bufetat og endelige tilsynsrapporter sendes i Word-format til postmottak@helsetilsynet.no så snart de foreligger. Rapportene vil bli publisert på Statens helsetilsyns hjemmesider.

Vedlegg

NB: Vedleggene følger ikke med veilederen i utskrift, men må printes separat.

1. [Om Bufetats organisering](#) (pdf)
2. [Utvalgte rutiner og prosedyrebeskrivelser fra Bufetat](#) (pdf)