



Riksrevisjonen

Revisjonsrapport for 2017 om
Barne-, ungdoms- og familieetatens og
fylkesmannens kvalitetssikring av omsorgssentre
for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år



Mottaker: Barne- og likestillingsdepartementet

Revisjonen er en del av Riksrevisjonens kontroll av disposisjoner i henhold til *lov om Riksrevisjonen § 9 første ledd og instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 3b*. Revisjonen er gjennomført i samsvar med ISSAI 400/4000, INTOSAI's internasjonale prinsipper og standarder for etterlevelsesrevisjon.

Innhold

1	Sammendrag	4
2	Innledning	5
3	Revisjonens mål og problemstillinger	7
4	Metoder	8
4.1.	Utvalgte regioner og fylkesmenn	8
4.2.	Utvalg og analyse av rapporter fra etterfølgende kontroll og tilsyn	8
4.3.	Annen informasjon	9
4.4.	Statistikk og analyse	9
4.5.	Intervjuer	9
5	Revisjonskriterier	10
5.1.	Problemstilling 1 – Bufetats kvalitetskontroll i omsorgssentrene	10
5.2.	Problemstilling 2 – Helsetilsynets overordnede ansvar og fylkesmannens tilsyn med omsorgssentrene	11
5.3.	Felles revisjonskriterier for problemstilling 1 og 2	13
6	Funn	14
6.1.	Problemstilling 1 – Bufetats kvalitetskontroll i omsorgssentrene	14
6.1.1.	Bufdirs styring av Bufetats årlige kvalitetskontroller	14
6.1.2	Planlegging av kvalitetskontroll	15
6.1.3	Gjennomføring av etterfølgende kontroll	16
6.1.4	Rapportering om etterfølgende kontroll	18
6.2.	Problemstilling 2 – Helsetilsynets overordnede ansvar og fylkesmannens tilsyn med omsorgssentrene	19
6.2.1	Helsetilsynets overordnede ansvar for fylkesmannens tilsyn med omsorgssentre	19
6.2.2	Fylkesmannens rutiner for tilsyn og samarbeid med andre	20
6.2.3	Fylkesmannens planlegging av tilsyn	20
6.2.4	Gjennomføring av tilsyn	21
7	Konklusjoner	26
7.1	Problemstilling 1– Bufetats kvalitetskontroll i omsorgssentrene	27
7.1.1	Bufdirs styring	27
7.1.2	Planlegging av kvalitetskontroll	27
7.1.3	Gjennomføring av kvalitetskontroll	28
7.1.4	Rapportering om kvalitetskontroll	28
7.2	Problemstilling 2 – Helsetilsynets overordnede ansvar og fylkesmannens tilsyn med omsorgssentrene	28
7.2.1	Helsetilsynets overordnede faglige tilsyn	28
7.2.2	Planlegging av tilsyn	29
7.2.3	Gjennomføring av tilsyn	29
7.2.4	Rapportering om tilsyn	30

1 Sammendrag

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) er fagorgan for barnevernet og styrer Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat). Bufetat har et lovfestet ansvar for å gi enslige mindreårige asylsøkere under 15 år tilbud om opphold på et omsorgssenter, og skal sikre at barna får forsvarlig omsorg og behandling. Mens barna har opphold på omsorgssentrene er det sentrene som skal utøve omsorgen på vegne av Bufetat.

Statens helsetilsyn (Helsetilsynet) har det overordnede faglige tilsynet med omsorgssentrene og har blant annet ansvar for å utvikle tilsynsmetodikk og sikre god kvalitet i tilsynene. Tilsynene utføres av den enkelte fylkesmann.

Bufetat og fylkesmannen har ansvaret for å kvalitetssikre om omsorgssentrene drives i samsvar med barnevernloven med forskrifter og om barna får forsvarlig omsorg og behandling. Bufetat ved regionene skal gjennomføre årlige kvalitetskontroller av omsorgssentrene¹, og fylkesmannen skal gjennomføre minst to årlige tilsyn. Minst ett av de lovpålagte tilsynene skal skje uanmeldt. Det er en forutsetning at det enkelte barn, når det er gammelt nok, blir gitt muligheter til å uttale seg i tilsynsprosessen.

Ved utgangen av 2016 var det totalt 57 omsorgssentre hvor det bodde 323 enslige mindreårige asylsøkere under 15 år. I løpet av 2017 gikk tilstrømningen betraktelig ned, samtidig som mange av barna fikk innvilget asyl og ble bosatt i kommunene. Per september 2017 var det totalt 15 omsorgssentre hvor det bodde 96 barn.

Målet med revisjonen er å kontrollere om Bufetat etterlever krav til kvalitetssikring av omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år, og om fylkesmannen gjennomfører tilsyn med kvaliteten i omsorgssentrene i henhold til gjeldende lov og regelverk.

Revisjonskriteriene som danner grunnlag for konklusjonene i rapporten, er i hovedsak utledet fra lov om barneverntjenester, gjeldende forskrifter og regelverk.

Revisjonen har innhentet dokumenter og gjennomført intervjuer i Bufetat og hos fylkesmannen for å få fram informasjon om og vurdere etatenes rutiner for å gjennomføre årlige kvalitetskontroller og tilsyn med omsorgssentrene for årene 2016 og 2017. Det er spesielt innhentet informasjon om hvordan Bufetat og fylkesmannen kvalitetssikrer omsorgssentrenes bruk av tolk, oppfølging av skole- og opplæringstilbudet til barna og barnas rett til medisinsk tilsyn og behandling. Revisjonen omfatter Bufetats kvalitetskontroller i tre regioner og fylkesmannens tilsyn i sju fylker på tilsammen ti omsorgssentre. I tillegg er det innhentet dokumenter og gjennomført intervju med Bufdir og Helsetilsynet for å få informasjon om deres styring og kontroll på området.

Revisjonen har følgende hovedkonklusjoner:

- Verken Bufetat eller fylkesmannen etterlever fullt ut kravene til kontroll og tilsyn med omsorgssentrene hva gjelder antall kontroller og tilsyn. Hovedårsaken var at flere av de private omsorgssentrene var under avvikling og kontroller og tilsyn ble derfor ikke prioritert. Ved avvikling er det risiko for at omsorgstilbudet til barna ikke blir opprettholdt på et forsvarlig nivå, blant annet fordi økonomiske rammer endres og ansatte slutter. Revisjonen viser at sentrene var i drift og hadde barn bosatt i hele 2017.
- Fylkesmennene etterlever heller ikke kravet om at minst ett av to årlige tilsyn skal være uanmeldt og flere fylkesmenn gjennomfører ikke samtaler med det enkelte barn, men kun gruppesamtaler. Det enkelte barn får dermed ikke alltid anledning til å fortelle om krenkelser, ulovlig bruk av tvang eller andre forhold som indikerer at omsorgssenteret ikke gir forsvarlig omsorg og behandling. I tillegg har ikke Helsetilsynets registrerings- og styringssystem funksjonalitet for å skille mellom enkeltsamtaler og gruppesamtaler. Gruppesamtaler blir registrert som enkeltsamtaler og Helsetilsynets statistikk gir misvisende styringsinformasjon og kan derfor ikke brukes til å avgjøre om det må iverksettes tiltak.

¹ Årlig oppfølging av statlige omsorgssentre og årlig etterfølgende kontroll av godkjente av private omsorgssentre.

- Det er mangler i virksomhetenes arbeid når det gjelder planlegging, gjennomføring og rapportering. Bufetat og fylkesmannen etterlever heller ikke kravet til å dokumentere saksbehandlingen for å sikre etterprøvnbarhet. Videre har mange av rapportene fra etterfølgende kontroll og tilsyn mangelfulle beskrivelser og vurderinger av gjennomførte kontroller, også på viktige områder som barnas skole og opplæringstilbud, medisinsk tilsyn og behandling og bruk av tolk. Bufdir og Helsetilsynet har i liten grad fulgt opp kvaliteten i Bufetats og fylkesmannens kontroller, og mangler derfor informasjon om kontrollene og derved grunnlag for å tilpasse kontroll- og tilsynsmetodikk eller iverksette andre korrigerende tiltak ved behov.

Enslige mindreårige asylsøkere i omsorgssentre er i en sårbar situasjon. Mange har vært utsatt for store belastninger i sitt opprinnelsesland eller under flukten og opplever ofte sorg og savn som følge av at de har forlatt familie, nærmiljø og hjemland. Barna har behov for beskyttelse, omsorg, trygghet og tett oppfølging i påvente av behandlingen av asylsaken og etterfølgende bosetting eller retur til hjemlandet. Bufdirs og Helsetilsynets mangler i styringen og Bufetats og fylkesmennenes manglende etterlevelse av viktige krav til gjennomføring kvalitetskontroller og tilsyn, fører til at kontrollinstansene ikke får tilstrekkelig informasjon om hvorvidt barna får forsvarlig omsorg og behandling.

Utkast til rapport ble lagt fram for Barne- og likestillingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet ved brev av 22. mars 2018. Helse- og omsorgsdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet har i brev av henholdsvis 20. april 2018 og 25. april 2018 gitt tilbakemeldinger og kommentarer til rapportutkastet. Blant annet uttaler departementene at Riksrevisjonens undersøkelse gjelder forhold som er regulert i barnevernloven, og at barne- og likestillingsministeren er ansvarlig statsråd, også for Helsetilsynets oppgaver på området.² Barne- og likestillingsdepartementets kommentarer er i hovedsak innarbeidet i rapporten.

2 Innledning

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) er underlagt Barne- og likestillingsdepartementet (BLD), og er et fagorgan for blant annet barnevernet. Bufdir styrer Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat). Bufetat som er organisert i fem regioner³, har ansvar for at det etableres og drives statlige omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år og skal godkjenne private og kommunale omsorgssentre.

Bufetat overtok omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år, som har kommet til landet og søkt asyl, i desember 2007, og har et lovfestet ansvar for å gi denne gruppen tilbud om opphold på et omsorgssenter for mindreårige.

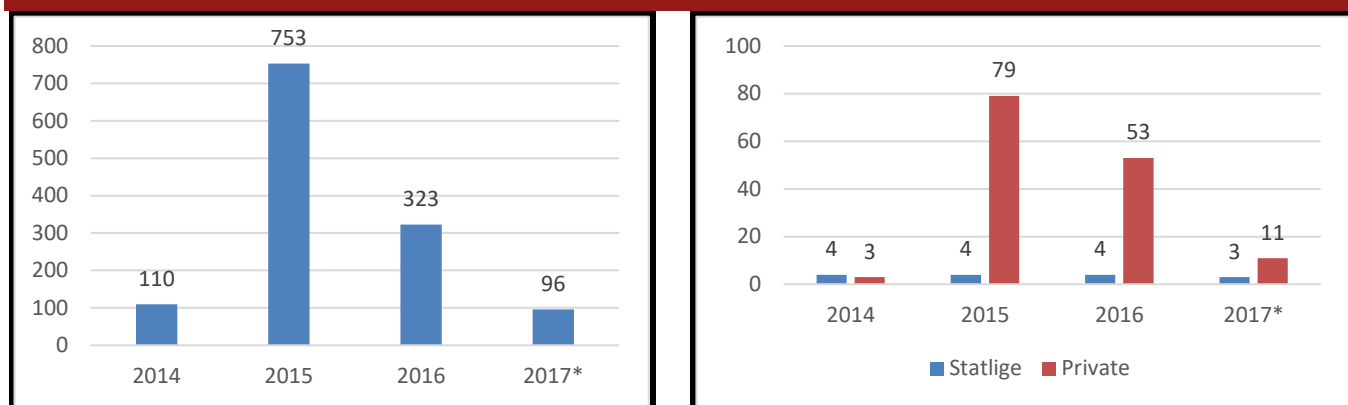
Barna bor i omsorgssentre mens de venter på å få asylsøknaden behandlet og fram til de blir bosatt i en kommune eller skal forlate landet. Når et barn har opphold på et omsorgssenter, skal senteret utøve omsorgen for barnet på vegne av Bufetat. Omsorgssenteret skal gi barnet god omsorg og trygghet og bidra til at det får den oppfølgingen og behandlingen det har behov for.

Enslige mindreårige asylsøkere i omsorgssentre er i en sårbar situasjon og opplever ofte sorg og savn som følge av at de har forlatt familien sin, nærmiljøet sitt og hjemlandet sitt. Mange har vært utsatt for store belastninger i opprinnelseslandet sitt eller under flukten. Barna har behov for beskyttelse, omsorg, trygghet og tett oppfølging mens de bor på omsorgssenteret.

Antall enslige mindreårige asylsøkere i omsorgssentre og antall omsorgssentre har i løpet av de siste fire årene variert mye. I 2015 kom det mange enslige mindreårige asylsøkere under 15 år til Norge, noe som førte til oppbygging av nye omsorgssentre og økning av antall plasser. I løpet av 2016 og 2017 kom det betydelig færre enslige mindreårige asylsøkere. Dermed gikk behovet for plasser i omsorgssentre ned og en rekke omsorgssentre ble avviklet, jf. figur 1.

² Brev av 20. april 2018 fra Helse- og omsorgsdepartementet og brev av 25. april 2018 fra Barne- og likestillingsdepartementet.

Figur 1 Antall enslige mindreårige asylsøkere under 15 år i omsorgssentre og antall omsorgssentre i 2016 og 2017



Kilde: Riksrevisjonen utarbeidet på bakgrunn av tall i Bufdirs årsrapport fra 2016 til Barne- og likestillingsdepartementet og opplysninger i e-post datert 04.10.2017 fra Bufetat til Riksrevisjonen.

*Antall barn i omsorgssentre per 25. september 2017.

Regionene i Bufetat kontrollerer om kvaliteten i omsorgssentrene er i tråd med gjeldende lov og regelverk gjennom løpende oppfølging av statlige sentre og ved inngåelse av kontrakt, kontraktsoppfølging og godkjenning av private sentre.

Bufetat ved regionene skal kvalitetssikre omsorgssentrene minst en gang i året. Det er et krav om at det skal gjennomføres årlig etterfølgende kontroll av godkjente private omsorgssentre og årlig oppfølging av statlige sentre. Kvalitetskontrollene skal bidra til å sikre at enslige mindreårige asylsøkere får forsvarlig omsorg og behandling, og at de får et tilbud som er i samsvar med krav fastsatt i lov eller i medhold av lov.

Statens helsetilsyn (Helsetilsynet) som er underlagt Helse- og omsorgsdepartementet, har ansvaret for det overordnede faglige tilsynet med omsorgssentre. Dette innebærer at Helsetilsynet har ansvar for å sørge for koordinering og harmonisering av tilsynet, vedlikehold og styrking av kompetanse, utvikling av tilsynsmetodikk, oppfølging av tilsyn og formidling av tilsynserfaringer. Helsetilsynet ble tillagt det overordnede faglige tilsynsansvaret fra 1. januar 2010.

Det er fylkesmannen i det fylket der omsorgssenteret ligger som har ansvaret for å føre tilsyn med at omsorgssenteret drives i samsvar med gjeldende regelverk, og påse at barna får forsvarlig omsorg og behandling. Fylkesmannen skal ta kontakt med hvert enkelt barn. Når barna er gamle og modne nok, skal fylkesmannen spørre hvert enkelt av dem hvordan de opplever det å bo på omsorgssenteret.

Helse- og omsorgsdepartementet utaler i brev av 20. april 2018 til Riksrevisjonen:

«Statens helsetilsyn sitt tilsynsansvar med barneverntjenester er regulert i barnevernloven § 2-3 b. Barnevern og barnevernloven ligger under Barne- og likestillingsdepartementets (BLD) ansvarsområde, med barne- og likestillingsminister som ansvarlig statsråd. Statens helsetilsyn er underlagt Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) som etatsstyrende departement. BLD påvirker styringen av Statens helsetilsyn på gjennom å spille inn på tildelingsbrev og være deltager på HODs etatsstyringsmøter med Statens helsetilsyn. Undersøkelsen gjelder forhold regulert i barnevernloven. På grunnlag av ovennevnte mener HOD derfor at barne- og likestillingsministeren er ansvarlig statsråd. Departementet viser til BLDs merknader til Riksrevisjonens utkast til rapport.»

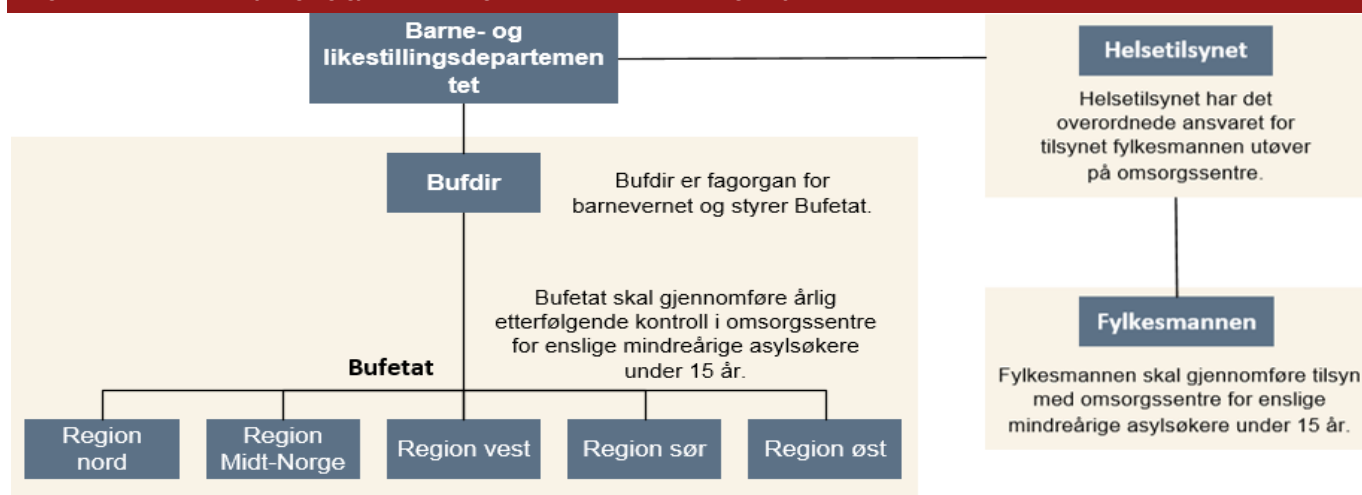
Barne- og likestillingsdepartementet uttaler i sitt av 25. april 2018 til Riksrevisjonen at de i samråd med Helse- og omsorgsdepartementet mener at barne- og likestillingsministeren er ansvarlig statsråd og vil være den som følger opp Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger.

Departementet uttaler videre at fylkesmennene er administrativt underlagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Helsetilsynet gir Barne- og likestillingsdepartementet innspill til fylkesmannens virksomhets- og økonomiinstruks og de årlige tildelingsbrevene. Videre gjennomgår Helsetilsynet fylkesmennenes måloppnåelse og gir departementet tilbakemelding til Kommunal- og moderniseringsdepartementets styringssamtaler med fylkesmennene.

I samme brev har departementet gitt tilbakemeldinger og kommentarer til rapportutkastet. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i endelig rapport.

Ansaret for gjennomføringen av kvalitetskontroll og tilsyn er illustrert i figur 2.

Figur 2 Ansaret for styring og gjennomføring av kvalitetskontroller og tilsyn



Kilde: Riksrevisjonen

Manglende kontroll og tilsyn i statlige, private og kommunale omsorgssentre kan medføre at det ikke avdekkes at enslige mindreårige asylsøkere ikke får forsvarlig og respektfull omsorg og behandling. Det er derfor viktig at Bufetat og fylkesmannen undersøker at omsorgssentrene styrer sin virksomhet og har internkontroll for å påse at oppgavene blir utført i samsvar med lovpålagte krav, og sikre at alle barn og unge som bor i omsorgssentre får forsvarlig omsorg og behandling.

I 2016 var det omsorgssentre i alle Bufetats 5 regioner og i 17⁴ fylker. I 2017 var det omsorgssentre i 3⁵ av Bufetats regioner og i 8⁶ av landets fylker.

3 Revisjonens mål og problemstillinger

Målet med revisjonen er å kontrollere om Barne-, ungdoms- og familieetaten etterlever krav til kvalitetskontroll av omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år og om fylkesmannen gjennomfører tilsyn med kvaliteten i omsorgssentrene i henhold til gjeldende lov og regelverk.

Revisjonen er gjennomført med utgangspunkt i to problemstillinger:

Problemstilling 1:

Gjennomfører Barne-, ungdoms- og familieetaten kvalitetskontroll i omsorgssentrene i tråd med gjeldende lov og regelverk?

Problemstilling 2:

Ivaretar Statens helseilsyn sitt overordnede ansvar for tilsyn og gjennomfører fylkesmannen tilsyn med omsorgssentre i tråd med gjeldende lov og regelverk?

Avgrensinger

Bufetat utøver sitt ansvar med å følge opp kvaliteten i statlige og private omsorgssentre gjennom blant annet løpende oppfølging i kraft av å være eier av statlige omsorgssentre, inngåelse av kontrakter og kontraktsoppfølging og godkjenning av private og kommunale omsorgssentre. I tillegg til den løpende oppfølging har de ansvar for å gjennomføre årlige etterfølgende kontroll.

⁴ Alle fylker unntatt Møre og Romsdal.

⁵ Øst, sør og vest.

⁶ Østfold, Akershus, Oslo, Hedmark, Oppland, Buskerud, Vest-Agder, Hordaland.

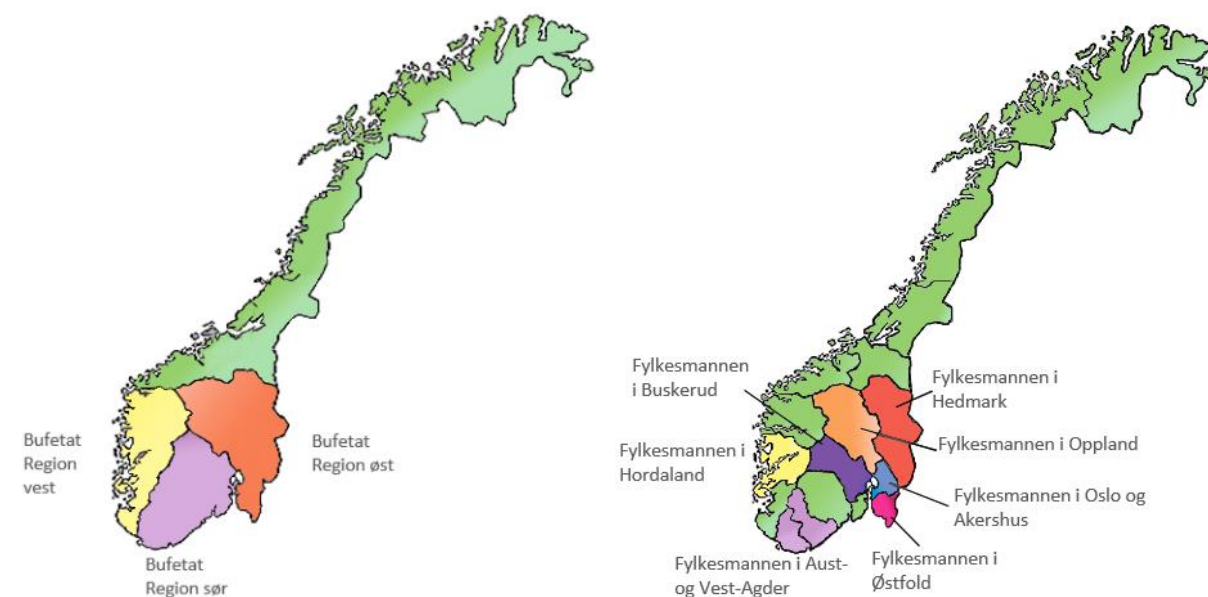
Revisjonen er avgrenset til å omfatte Bufetats ansvar for å gjennomføre årlig kontroll av statlige omsorgssentre og årlig etterfølgende kontroll av private omsorgssentre i 2016 og 2017.

4 Metoder

4.1. Utvalgte regioner og fylkesmenn

Revisjonen omfatter Bufetats etterfølgende kontroll i tre regioner og tilsyn gjennomført av sju fylkesmenn, jf. figur 3.

Figur 3 Oversikt over utvalgte og kontrollerte regioner i Bufetat og fylkesmenn



Kilde: Riksrevisjonen

Regionene og fylkesmennene er valgt ut fra den geografiske plasseringen av de omsorgssentrene med flest bosatte barn per 25. september 2017, tilsammen 10 omsorgssentre.

4.2. Utvalg og analyse av rapporter fra etterfølgende kontroll og tilsyn

Det er foretatt dokumentanalyse av samtlige rapporter for 2016 og 2017 fra Bufetats etterfølgende kontroll og fylkesmennenes tilsyn på ti omsorgssentre. Et omsorgssenter kan ha flere avdelinger, og enkelte fylkesmenn har én tilsynsrapport per avdeling, mens andre har én felles tilsynsrapport for alle avdelingene. Totalt har revisjonen kontrollert 13 rapporter fra etterfølgende kontroll og 48 tilsynsrapporter.

Rapportene er kontrollert for å vurdere om Bufetat og fylkesmennene gjennomfører kontroll og tilsyn med kvaliteten i omsorgssentrene i tråd med gjeldende regelverk og føringer. Det er kontrollert at rapportene er utformet i henhold til kravene til dokumentasjon av gjennomførte kontroller. I tillegg er Bufetats og fylkesmennenes kontroll på følgende områder analysert:

- barnas skole- og opplæringstilbud
- medisinsk tilsyn og behandling
- bruk av tolk

Revisjonen har innhentet fylkesmennenes årsrapportering til Bufetat og omsorgssentrene for å få informasjon om fylkesmennene rapporterer i henhold til kravene.⁷

4.3. Annen informasjon

Revisjonen har også gått gjennom og vurdert:

- regionenes og fylkesmennenes rutinebeskrivelser, risikovurderinger, plandokumenter og møtereferater for å få informasjon om regionenes internkontroll på området
- tildelingsbrevet for 2016 og 2017 til fylkesmannen fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet er gjennomgått for å få informasjon om styringssignaler på området
- disponeringsbrev 2017 til regionene fra Bufdir for å få informasjon om Bufdirs styring av regionene på området
- årsrapport 2016 og tertialrapport for 2. halvår 2017 fra Bufdir til Barne- og likestillingsdepartementet for å skaffe informasjon om antall omsorgssentre og antall barn i omsorgssentre og se hvordan det blir rapportert på området
- kartleggings- og oppfølgingsplan for enslige mindreårige asylsøkere/flyktninger (KOPP) og Mål- og arbeidsplan (MAP) for utvalgte barn bosatt på omsorgssenteret, for å få informasjon om innholdet i dokumentene særlig når det gjelder barnas skoletilbud og medisinske tilsyn og behandling

For å få informasjon om Bufdirs pågående arbeid for videreutvikling av fagområdet har revisjonen innhentet følgende dokumenter:

- *anbefalt kontrollmetodikk*, kapittel 4
- notat fra direktørmøtesak, 30.11.2017
- prosjektrapport fra august 2017, *Vurdering av godkjenning, kvalitetssikring og etterkontroll av barneverninstitusjoner*, utarbeidet av Deloitte AS for Bufdir
- avtale om forsknings- og utredningsoppdrag inngått mellom NTNU Samfunnsforskning og Bufdir og prosjektbeskrivelse for prosjektet *Bruk av tolk i barneverninstitusjoner og omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere* fra 18. juli 2015
- *dokumentanalyse av årsrapporter fra fylkesmennenes institusjonstilsyn*, rapport fra Oslo Economics fra 19. desember 2017

4.4. Statistikk og analyse

For å få informasjon om fylkesmennenes tilsynsaktivitet, for eksempel antall planlagte og gjennomførte tilsyn, og antall avdekkende lovbrudd, har revisjonen brukt data fra Helsetilsynets registrerings- og styringssystem NESTOR.

4.5. Intervjuer

Det er gjennomført intervjuer med ledere og saksbehandlere i Bufdir og Helsetilsynet.

Helsetilsynet er intervjuet for å få informasjon om deres styring og oppfølging av fylkesmennenes tilsyn med omsorgssentre, inkludert oppfølgingen av fylkesmennenes registrering i NESTOR, utarbeiding av tilsynsmetodikk og styrking av kompetansen på området.

Revisjonen har intervjuet Bufdir for å få informasjon om deres styring og kontroll på området, krav til kompetanse for å gjennomføre etterfølgende kontroll og ansvar for å utvikle kontrollmetodikk.

I Bufetats tre regioner er det gjennomført intervju med:

- seksjonslederen med ansvar for etterfølgende kontroll i omsorgssentre innenfor den aktuelle regionen
- saksbehandlere med ansvar for å planlegge, gjennomføre og avslutte etterfølgende kontroller på hvert av omsorgssentrene i den aktuelle regionen

⁷ Forskrift om tilsyn med barneverninstitusjoner § 14.

Formålet med intervjuene har vært å få informasjon om hvordan regionene planlegger, gjennomfører, avslutter og kvalitetssikrer etterfølgende kontroll av omsorgssentre. Det er også innhentet informasjon om hvordan regionene kontrollerer skole- og opplæringstilbudet til barna, barnas rett til medisinsk tilsyn og behandling og bruken av tolk. Revisjonen har også intervjuet de sju utvalgte fylkesmennene for å få fram hvordan de gjennom de lovpålagte tilsynene ivaretar sine oppgaver for tilsyn på omsorgssentrene i sitt fylke. Hos fem av fylkesmennene er ledelsen i avdelingen og/eller seksjonen sammen med rådgivere intervjuet. Hos de to andre er fagkoordinator og/eller seniorrådgiver intervjuet.

I intervjuene har revisjonen etterspurt informasjon om hvordan fylkesmennene planlegger, gjennomfører, avslutter og kvalitetssikrer tilsyn. Det er også innhentet informasjon om hvordan fylkesmennene kontrollerer omsorgssentrenes bruk av tolk, skole- og opplæringstilbudet til barna og barnas rett til medisinsk tilsyn og behandling. Spørsmål om hvordan fylkesmennene gjennomfører samtaler med barna har også vært sentralt i intervjuene.

Det er skrevet referater fra intervjuene, og referatene er verifisert av intervjuobjektene.

5 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er utledet fra *lov om barneverntjenester* (barnevernloven), gjeldende forskrifter og regelverk, generelle forvaltningsrettslige prinsipper, Stortingets vedtak og forutsetninger og regelverk for økonomistyring i staten. Kriteriene er en beskrivelse av relevante normer og standarder som er aktuelle for denne revisjonen, og danner grunnlaget for konklusjonene i rapporten.

5.1. Problemstilling 1 – Bufetats kvalitetskontroll i omsorgssentrene

Når barnet har opphold på et omsorgssenter, har Bufetat omsorgen for barnet jf. barnevernloven § 5A-2 første ledd. På vegne av Bufetat skal omsorgssenteret utøve omsorgen, jf. § 5A-2 første ledd andre setning. Omsorgssenteret skal gi barnet god omsorg og trygghet og bidra til at det får den oppfølgingen og behandlingen det har behov for, jf. § 5A-2 andre ledd.

Barnevernloven § 2-3 tredje ledd, slår fast at Bufetat skal utøve internkontroll for å sikre at oppgavene utføres i samsvar med de kravene som er fastsatt i lov eller i medhold av lov. Bufetat må kunne gjøre rede for hvordan etaten oppfyller kravet til internkontroll.

For barn som plasseres i private og kommunale institusjoner bestemmer § 7 i *forskrift om godkjenning av private og kommunale institusjoner som skal benyttes for barn utenfor hjemmet med hjemmel i barnevernloven*, at Bufetat, når som helst og på den måten regionen finner hensiktsmessig, kan føre kontroll med at vilkårene for godkjenning er til stede.

I *Bufdirs retningslinjer for årlig etterfølgende kontroll av godkjente private og kommunale barneverninstitusjoner og rutiner for statlig regional barnevernmyndighets årlige oppfølging av statlige barneverninstitusjoner*, står det at regionen skal gjennomføre årlige kvalitetskontroller av omsorgssentrene.⁸ Kontrollene skal omfatte besøk i institusjonenes lokaler. Det er opp til regionen å bestemme hvilke avdelinger som skal besøkes.

I *rutiner for statlig regional barnevernmyndighets årlige oppfølging av statlige barneverninstitusjoner* heter det at oppfølging av eget tiltak er et løpende ansvar og at det i tillegg skal gjennomføres en oppfølging etter disse retningslinjene i hver av institusjonene minst en gang i året.

Det framgår videre av retningslinjene og rutinene at Bufetat skal sørge for at kontrollskjemaet for årlig kontroll av blant annet omsorgssentre skal fylles ut av alle institusjonene hvert år. Retningslinjene beskriver en risikovurderingsprosess for den enkelte institusjon som utgangspunkt for en konkret vurdering av hvilke temaer som må vurderes særskilt i kontrollen. Det utfylte kontrollskjemaet, eventuell innhentet tilleggsdokumentasjon, rapportene fra fylkesmannens individtilsyn og systemrevisjon skal vurderes opp mot annen relevant dokumentasjon og kunnskap om institusjonen. Kontrollen skal sikre at institusjonens praksis er i samsvar med det som er

⁸ Både retningslinjene og rutinene er fastsatt av Bufdir 24.01.2008 og revidert 01.04.2010.

beskrevet i institusjonsplanen⁹ og det utfylte kontrollskjemaet. Et virkemiddel for å kunne vurdere dette er at Bufetat gjennomfører separate intervjuer med lederen, lederens stedfortreder og enkelte utvalgte ansatte ved omsorgssenteret. Risikovurderingene skal dokumenteres, jf. pkt. 5.3 nedenfor.

Revisjonen legger videre til grunn at regionene i kvalitetskontrollene bygger på risikovurderingene, og der det er relevant følger opp

- retningslinjene om *statlig barnevernmyndighets omsorgstilbud til enslige mindreårige asylsøkere under 15 år*, som er utarbeidet av Bufdir, og som fastlegger at omsorgssenteret skal ha egne rutiner for bruk, kvalitetssikring og bestilling av tolk
- at omsorgssenteret følger opp barnets rett til skolegang og beskriver i institusjonsplanen hvordan dette ivaretas, jf. *veiledning til utfylling av institusjonsplan*¹⁰. Omsorgssenteret skal blant annet beskrive
 - samarbeidet med skolemyndighetene
 - hvordan de sørger for at barna får leksehjelp og oppfølging av skoleprestasjoner
 - samarbeidet med skole når det gjelder foreldremøter, elevsamtaler og kontakt med lærerne

I *disponeringsbrev 2017* til regionene fra Bufdir er det blant annet satt følgende rapporteringskrav:

- Regionene skal vurdere innholdet i og kvaliteten på skoletilbudet til barn i statlige og private plasseringstiltak. Vurderingen skal omfatte alle opplæringstilbud, både i og utenfor normalskolen.
- De skal beskrive årsaker til at barn enten ikke har et skoletilbud eller ikke benytter seg av dette.
- De skal vurdere innholdet og kvaliteten i aktivitets- og skoletilbudet til barn som enten ikke har eller ikke benytter et skoletilbud i normalskolen.
- De skal beskrive og vurdere de skoleansvarliges rolle og funksjon, og hvordan erfaringene deres systematiseres og deles.

Retningslinjer for årlig etterfølgende kontroll av godkjente private og kommunale barneverninstitusjoner slår fast at dersom institusjonen ikke lenger oppfyller vilkårene for godkjenning, skal det treffes vedtak om bortfall av godkjenning. Hvis særlige hensyn tilsier det og det ansees forsvarlig ut fra hensynet til beboerne, kan det i stedet fastsettes en frist for retting av de mangler som medfører at vilkårene for godkjenning ikke lengre er tilstede.

Ifølge *retningslinjer for årlig etterfølgende kontroll av godkjente private og kommunale barneverninstitusjoner og rutiner for statlig regional barnevernmyndighets årlige oppfølging av statlige barneverninstitusjoner* skal regionen i en rapport for hver enkelt institusjon dokumentere hva som har vært kontrollert, hvilken dokumentasjon som er innhentet, hvilke vurderinger som er gjort, og hva som er konklusjonen på kontrollen. Rapporten skal sendes til institusjonen med kopi til Bufdir.

Regionen skal også sende en sammenstilling til Bufdir av rapportene for alle private og statlige barneverninstitusjoner i regionen. Sammenstillingen skal peke ut områder der regionen mener det er utfordringer med krav til et kunnskapsbasert barnevern. Sammenstillingen skal også redegjøre for de tiltakene regionen har iverksatt som følge av resultatene i oppfølgingen.

5.2. Problemstilling 2 – Helsetilsynets overordnede ansvar og fylkesmannens tilsyn med omsorgssentrene

Ifølge barnevernloven § 2-3 b. første ledd har Helsetilsynet det overordnende faglige tilsynet med omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere. Det står i *Ot.prp. nr. 69 (2008–2009)* at Helsetilsynet blant annet skal:

- bidra til at den enkelte virksomhet møter en samordnet tilsynsmetode
- bidra til harmonisering av fylkesmannsembetenes krav til tjenestene
- ha ansvar for oppbygging og vedlikehold av kompetanse
- innhente, oppsummere og videreformidle tilsynserfaringer
- bidra til kontinuerlig overvåking av områder med fare for svikt

⁹ Ifølge § 1 i forskrift om internkontroll i institusjoner skal institusjonen ha en skriftlig plan for virksomheten, som redegjør for hvordan institusjonen oppfyller kravene som stilles til institusjonen i denne forskriften og i regelverket for øvrig.

¹⁰ Utarbeidet av Bufdir i 2013.

Da Helsetilsynet skulle få det overordnede ansvaret for tilsynet med barnevernet, presiserte familie- og kulturkomiteen i *Innst. O. nr. 121 (2008–2009)* at dette måtte bidra til å øke antallet tilsyn og bedre kvaliteten på disse.

Prop. 1 S (2016–2017) for Helse- og omsorgsdepartementet slår fast at:

«Som overordnet myndighet er det også Statens helsetilsyns ansvar å ha god faglig styring av tilsynet med tjenestene, sørge for koordinering og harmonisering av tilsynet, vedlikehold og styrking av kompetanse, utvikling av effektiv tilsynsmetodikk, oppfølging av tilsyn og formidling av tilsynserfaringer».

Videre skal Helsetilsynet i samarbeid med fylkesmennene utvikle hjelpemidler til bruk for fylkesmennenes tilsyn med omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere. Formålet er å harmonisere tilsynet, øke kompetansen og sikre et forsvarlig og tilstrekkelig tilsyn med alle omsorgssentrene. Samtaler med beboerne blir vektlagt.

Barnevernloven § 2-3 b tredje ledd slår fast at det er fylkesmannen som skal føre tilsyn med omsorgssentre for mindreårige asylsøkere etter kapittel 5A. Fylkesmannens tilsynsansvar for omsorgssentre følger av barnevernloven § 5A-7.

Ifølge *virksomhets- og økonomiinstruks for fylkesmennene for 2016 og 2017* punkt 5.2.8.1¹¹ skal fylkesmannen årlig legge en plan for å samordne tilsyn, og planlagte tilsyn skal registreres i NESTOR.¹²

I § 9 i *forskrift om tilsyn med barn i barneverninstitusjoner for omsorg og behandling* (forskrift om tilsyn med barneverninstitusjoner) står det at fylkesmannen skal vurdere behovet for å føre tilsyn med institusjonen basert på en risiko- og sårbarhetsanalyse. Som ledd i sitt tilsyn skal tilsynsmyndigheten påse at institusjonene har etablert et tilfredsstillende internkontrollsystem, og at de fører kontroll med sin egen virksomhet. Tilsynet skal rettes mot forhold hvor fylkesmannen vurderer at det kan være fare for svikt, og som blant annet har stor betydning for barnas omsorg og rettsikkerhet.¹³

Forskrift om tilsyn med barneverninstitusjoner § 8 slår fast at fylkesmannen skal føre rutinemessig tilsyn ved besøk i institusjonen så ofte som forholdene ved institusjonen tilsier. Tilsynsmyndigheten skal i alle tilfeller føre tilsyn ved besøk i institusjonen minst to ganger hvert år. Minst ett besøk skal skje uanmeldt, for at tilsynsmyndigheten skal få kjennskap til hverdagssituasjonen på omsorgssenteret.¹⁴ Videre skal fylkesmannen ta kontakt med hvert enkelt barn. Når barna er gamle og modne nok, skal fylkesmannen spørre hvert enkelt av dem hvordan de opplever det å bo på omsorgssenteret. Det enkelte barnet har rett til å snakke med dem som utøver tilsynet uten at personalet er til stede. Tilsynsmyndigheten skal opplyse barnet om dette.

Fylkesmannen må vurdere hvilken kompetanse som er nødvendig for å gjennomføre et forsvarlig tilsyn i institusjonen, og skal sørge for at tilsynet utføres av medarbeidere som har erfaring fra samtaler med barn og unge i tilsynssammenheng.¹⁵

Fylkesmannen skal informere barna og omsorgssenteret om tilsynsmyndighetens oppgaver og hvem som skal føre tilsynet.¹⁶

Ifølge forskrift om tilsyn med barnevernsinstitusjoner § 7, skal fylkesmannen påse at institusjonen ivaretar de forutsetninger for oppholdet som er lagt til grunn i barneverntjenestens eller fylkesnemndas vedtak, og at hvert barn

- a) får forsvarlig og respektfull omsorg og behandling
- b) får opplæring i samsvar med regelverket

Forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner § 7 (forskrift om internkontroll i institusjoner) slår fast at institusjonen har plikt til å sørge for at beboernes rett til medisinsk tilsyn og behandling ivaretas, og at den skal ha rutiner som sikrer dette. Rutinene skal være tilpasset institusjonens målgruppe.

¹¹ Virksomhets- og økonomiinstruks for fylkesmennene datert 05.02.2016 og 21.2.2016.

¹² Helsetilsynets registrerings- og styringssystem.

¹³ Veileder i tilsyn med barneverninstitusjoner punkt 2.3 Internserien 5/2017, godkjent 22.07.2017 Helsetilsynet.

¹⁴ Veileder i tilsyn med barneverninstitusjoner punkt 2.7 Internserien 5/2017, godkjent 22.07.2017 Helsetilsynet.

¹⁵ Veileder i tilsyn med barneverninstitusjoner punkt 2.1 Internserien 5/2017, godkjent 22.07.2017 Helsetilsynet.

¹⁶ Forskrift om tilsyn med barneverninstitusjoner § 5.

Videre framgår av *forskrift om rettigheter og bruk av tvang under opphold i barneverninstitusjon* (rettighetsforskriften) § 7 a at omsorgssenteret skal sørge for at beboerne får ivaretatt retten til å bli hørt og retten til medbestemmelse, blant annet ved at de får være med på å utforme omsorgssentrets daglige liv og på å bestemme andre forhold som berører dem.

Fylkesmannen skal dokumentere opplysningene fra samtalen med barn i et eget referat. Referatet må ses på som en del av fylkesmannens interne arbeidsdokumenter, som kan unntas fra innsyn. Dokumentet kan være en informasjonskilde for fylkesmannens rapport om tilsynet og sikrer kontinuitet ved framtidige samtaler med barna og undersøkelser av omsorgssenteret.¹⁷

Etter hvert tilsyn skal fylkesmannen skrive en rapport, og sende den til omsorgssenteret og Bufetat, jf. forskrift om tilsyn med barneverninstitusjoner § 8. Denne rapporten er et viktig virkemiddel i fylkesmannens kommunikasjon med institusjonen. Rapporten skal gi opplysninger om hva som er formålet med tilsynet, hva fylkesmannen har undersøkt, og hvilke forhold som er funnet som ikke er i samsvar med loven.¹⁸

Fylkesmannen kan ifølge barnevernloven § 5A-7 gi Bufetat pålegg om å rette forhold som er i strid med gjeldende bestemmelser. Staten skal i så fall få en rimelig frist til å rette forholdene. Det skal sendes begrunnet melding dersom fylkesmannen i tilsynet blir oppmerksom på forhold som bør endres.¹⁹

Ifølge forskrift om tilsyn med barneverninstitusjoner § 14 skal fylkesmannen sende en årsrapport om tilsynsvirksomheten til institusjonens ledelse og Bufetat. Rapporten skal inneholde en oppgave over antall utførte tilsynsbesøk etter § 8, antall systemrevisjoner etter § 9 og antall avholdte møter etter § 6 andre ledd og § 10. I tillegg skal den gi oversikt over hvilke saker tilsynet har tatt opp i løpet av året, jf. særlig § 11. Rapporten bør videre inneholde en generell vurdering av forholdene på tilsynsområdet når det gjelder tilsynets oppgaver etter § 7, eventuelt også med forslag til tiltak av mer generell karakter.

5.3. Felles revisjonskriterier for problemstilling 1 og 2

Det følger av rettighetsforskriften § 1 at institusjonens ansvar for å gi forsvarlig omsorg blant annet innebærer å gi beboerne oppfølging av skole- og opplæringstilbud.

*Retningslinjer for skoleansvarlige i barnevernsinstitusjoner og omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere*²⁰ ble utgitt i juni 2017. Retningslinjene gjelder for statlige barneverninstitusjoner og omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere, og for private der det følger av kontrakt at skoleansvarlig ved barnevernsinstitusjoner skal sørge for at barna får opplæring i tråd med sine behov og rettigheter. Den skoleansvarlige har en rekke oppgaver, slik som å påse at alle barna har et opplæringstilbud som gir dem faglig og sosial mestring og utvikling, legge til rette for et godt samarbeid med skolene og sikre tiltak for at barna møter opp og er på skolen, og at minoritetsspråklige elever får rettighetene sine oppfylt etter bestemmelser i opplæringsloven. Videre skal KOPP²¹ og MAP²² følges opp, og barna skal ha informasjon om det norske skolesystemet og hva skolen forventer av barna. Den skoleansvarlige skal også styrke og opprettholde barnas motivasjon og mestringsfølelse.

Forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner § 7 fastsetter at institusjonen skal sørge for at beboernes rett til medisinsk tilsyn og behandling ivaretas. Institusjonen skal ha rutiner som sikrer dette, og disse skal være tilpasset institusjonens målgruppe. Det stilles strengere krav til rutinene ved institusjoner med målgrupper som er i risikozonen for alvorlige og/eller smittsomme sykdommer, jf. *Q 19/2012 rundskriv om retningslinjer til rettighetsforskriften*.²³ Omsorgssentrene skal ha en helseansvarlig som skal sikre at barna får nødvendig helsehjelp, jf. *retningslinjer om helseansvarlig i barneverninstitusjon og omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere*.²⁴ I retningslinjene framgår det at den helseansvarlige blant annet skal ha kunnskap om helselovgivningen, etablere og opprettholde et godt samarbeid med primær- og spesialisthelsetjenesten og gi råd og veiledning til ansatte i spørsmål som dreier seg om barnas rett til helsehjelp.

¹⁷ Veileder i tilsyn med barneverninstitusjoner punkt 3.11.2, Internserien 5/2017, godkjent 22.07.2017 Helsetilsynet.

¹⁸ Veileder i tilsyn med barneverninstitusjoner punkt 3.11.1, Internserien 5/2017, godkjent 22. 07. 2017 Helsetilsynet.

¹⁹ Forskrift om tilsyn med barneverninstitusjoner § 12.

²⁰ Publisert av Bufdir 06.06. 2017. Oppdatert 28.12.2017.

²¹ Kartleggings- og oppfølgingsplan for enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger.

²² Mål- og arbeidsplan.

²³ Utgitt av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 22.06.2012.

²⁴ Publisert av Bufdir 05.04.2016. Oppdatert 03.07.2017.

Rettighetsforskriften § 1 fastslår at omsorgssenterets ansvar for å gi forsvarlig omsorg og behandling til beboerne innebærer blant annet at barna må bli sett og hørt. Bruk av tolk er et viktig virkemiddel for å kunne kommunisere med barna i omsorgssentre. Videre følger det av retningslinjer utarbeidet av Bufdir *Om statlig barnevernmyndighets omsorgstilbud til enslige mindreårige asylsøkere under 15 år*, at omsorgssenteret skal ha egne rutiner for bruk, kvalitetssikring og bestilling av tolk. Det er den enkelte ansattes ansvar å sikre god kommunikasjon med barnet. Derfor er det omsorgssenteret som må vurdere om tolking er nødvendig i tråd med gjeldende lovverk.

Det framgår av *bestemmelser om økonomistyring i staten* (bestemmelsene) punkt 2.4 at alle virksomheter skal ha internkontroll som skal være tilpasset risiko og vesentlighet og at internkontrollen skal dokumenteres.

Videre skal saksbehandling i offentlig forvaltning dokumenteres slik at den kan etterprøves. Krav til skriftlighet ved enkeltvedtak følger av *forvaltningsloven § 23*. *"Regelen gjelder etter sin ordlyd bare enkeltvedtak, men må også ses på som et utslag av reglene om god forvaltningsskikk om krav til skriftlighet og dokumentasjon av det forvaltningen foretar seg"*²⁵.

6 Funn

6.1. Problemstilling 1 – Bufetats kvalitetskontroll i omsorgssentrene

6.1.1. Bufdirs styring av Bufetats årlige kvalitetskontroller

Bufetat skal ha internkontroll for å sikre at oppgavene utføres i samsvar med de kravene som fastsatt i lov eller i medhold av lov.²⁶

Bufdir har utarbeidet *retningslinjer for årlig etterfølgende kontroll av godkjente private og kommunale barneverninstitusjoner* og *rutiner for statlig regional barnevernmyndighets årlige oppfølging av statlige barneverninstitusjoner*. Rutiner og retningslinjer er fra januar 2008 og sist revidert 1. april 2010. Regionene opplyser at de legger Bufdirs rutiner og retningslinjer til grunn for kvalitetskontrollene.

Revisjonen viser at:

- to regioner har utarbeidet flere lokale rutiner. Rutinene skal bidra til en bedre internkontroll i arbeidet med etterfølgende kontroller.
- én region har ikke utarbeidet lokale rutiner, men har i stor grad valgt å benytte et utkast til ny kontrollmetodikk fordi dette i større grad er basert på risikovurderinger i planleggingen og gjennomføringen av kontrollene.

Departementet opplyser i brev²⁷ at det er regionledelsen som fører kontroll med at teamene for kvalitetssikring følger retningslinjene og rutinene. Videre at

Bufdir følger opp regionenes gjennomføring av kvalitetskontroller gjennom mål- og resultatstyringen. Direktoratet har i disponeringsbrevet 2017 til regionene følgende styringsparametere:

- Andel statlige barneverninstitusjoner med oppfølging etter kvalitetsforskriften og rettighetsforskriften i hht. Bufdirs rutiner for oppfølging av statlige institusjoner
- Andel private og kommunale barneverninstitusjoner med etterfølgende kontroll etter godkjenningsskriften i henhold til Bufdirs retningslinjer for kontroll av godkjente private og kommunale institusjoner.
- Vurdering av resultatet fra oppfølgingen av statlige og kontroll av private institusjoner, omsorgssentre og sentre for foreldre og barn. Vurderingen skal inkludere antall brudd og oppfølging av disse, herunder lukking av avvik.

²⁵ Hans Petter Graver: *Alminnelig forvaltningsrett*, 2. utgave, Universitetsforlaget 2002, s. 413

²⁶ Barnevernsloven § 2-3 tredje ledd.

²⁷ Brev av 25. april 2018 fra Barne- og likestillingsdepartementet til Riksrevisjonen.

I tillegg har Bufdir siden 2015 arbeidet med flere tiltak for å styrke internkontrollen i Bufetats årlige kvalitetskontroller:

- Utvikling av kontrollmetodikk
Kontrollmetodikken skal være risikobasert og bidra til å sikre felles praksis i etaten. Bufdir mottok i november 2016 et forslag til metodikk, og arbeider videre med forslaget i 2018. Det er imidlertid ikke fastsatt noen plan eller noe tidspunkt for når en risikobasert kontrollmetodikk vil bli implementert.
- Oppfølging av resultatene i prosjektrapporten *Vurdering av godkjenning, kvalitetssikring og etterkontroll av barnevernsinstitusjoner*²⁸
Bufdir mottok rapporten i august 2017. Her framgår at det er risikoer i internkontrollen, og risikobildet skal evalueres på ny i et samarbeid mellom regionene og direktoratet. Resultatet skal rapporteres til Barne- og likestillingsdepartementet i andre tertialrapportering 2018.

Årlig sammenstilling av rapportene fra kvalitetskontroller

Hver region skal lage en årlig sammenstilling til Bufdir av rapportene for alle barnevernsinstitusjonene i regionen. Sammenstillingen skal peke ut områder der det er utfordrende å oppfylle kravene til et kunnskapsbasert barnevern, og redegjøre for tiltak som er iverksatt som følge av resultatene i oppfølgingen.²⁹ Bufdir opplyser at de ikke har mottatt slike sammenstillinger fra regionene, og vil derfor presisere dette kravet i disponeringsbrevet til Bufetat for 2018.

Årsrapport om tilsynsvirksomheten

Bufetat og institusjonens ledelse skal motta en årsrapport om tilsynsvirksomheten fra fylkesmennene. Rapporten skal blant annet inneholde en oversikt over antall tilsynsbesøk og en oversikt over hvilke saker tilsynet har tatt opp i løpet av året. Videre skal den inneholde en generell vurdering av forholdene på tilsynsområdet.³⁰

Revisjonen viser at Bufetat har mottatt årsrapporter fra tre av sju embeter i 2017. Imidlertid har seks av de sju kontrollerte fylkesmennene utarbeidet årsrapporter om tilsynsvirksomheten i 2016, men bare tre av embetene har sendt årsrapporten til Bufdir/Bufetat og bare én av de tre har sendt årsrapporten til omsorgssenterets ledelse. Samtlige seks årsrapporter inneholder en kort generell vurdering av forholdene i omsorgssentrene, men rapportene omtaler ikke hvilke saker/temaer tilsynene har tatt opp i løpet av året, eller hvilke tiltak tilsynsteamet har foreslått.

Bufdir bekrefter at de ikke har mottatt årsrapporter fra alle embetene de seneste årene, jf. rapport fra Oslo Economics i desember 2017 hvor det er foretatt en sammenstilling og analyse over fylkesmannens årsrapporter for årene 2014-2016. Barne- og likestillingsdepartementet har derfor i tildelingsbrevet 2018 fra Kommunal og moderniseringsdepartementet til fylkesmennene satt krav om at alle embeter skal utarbeide årsrapport for 2017.

Kompetanse og utveksling av informasjon

Bufdir opplyser at det er regionenes ansvar å sikre at ansatte som gjennomfører kvalitetskontroller, har god nok kompetanse til å løse oppdraget. Som et ledd i å styrke kompetansen og utveksle informasjon, opplyser Bufdir at de arrangerer to samlinger i året der alle regionene og Oslo kommune deltar. Den ene dagen diskuterer regionene og Oslo kommune enkeltsaker i barnevernet. Den andre dagen har Bufdir region, og da diskuteres spesielle temaer, utfordringer og problemstillinger i barneverninstitusjonene. I tillegg opplyser Barne- og likestillingsdepartementet i brev av 25. april 2018 at det er etablert ulike nettverk mellom forskjellige roller i regionen for å etterstrebe læring på tvers.

På ledernivå har direktøren i Bufdir flere møter for å utveksle informasjon på barnevernområdet:

- minimum fire møter i året med ledelsen i Helsetilsynet
- to årlige møter med avdelingsdirektører i fylkesmannsembetene
- seks – åtte dialogmøter med alle landets fylkesmenn

6.1.2 Planlegging av kvalitetskontroll

Risikovurderinger

Bufetat må kunne gjøre rede for hvordan den pålagte internkontrollen³¹ er tilpasset risiko og vesentlighet³².

²⁸Utarbeidet av Deloitte AS, august 2017.

²⁹Retningslinjer for årlig etterfølgende kontroll av godkjente private og kommunale barneverninstitusjoner og Rutiner for statlig regional barnevernmyndighets årlige oppfølging av statlige barneverninstitusjoner.

³⁰Forskrift om tilsyn med barnevernsinstitusjoner § 14.

³¹Barnevernloven § 2-3 tredje ledd.

³²Bestemmelsene under punkt 2.4 Internkontroll.

Revisjonen viser at én region ikke gjennomfører overordnede risikovurderinger av omsorgssentrene. To regioner gjennomfører risikovurderinger på slutten av året. Grunnlaget for risikovurderingene er kunnskap om det enkelte omsorgssenteret, som er kjent gjennom tidligere kontroller, tilsynsrapporter og andre kilder, for eksempel bekymringsmeldinger og medieoppslag. Resultatet av risikovurderingene presenteres i et regneark, som også angir dato for prioritering av neste års etterfølgende kontroller. Regionene dokumenterer imidlertid ikke hvilke områder som blir risikovurdert, eller begrunnelsen for valg av eventuelle risikoreduserende tiltak.

Planlegging av kontrollbesøk

Regionene skal på bakgrunn av opplysningene om hvert enkelt omsorgssenter vurdere hvilke temaer de særlig må se på i kontrollen.³³

Revisjonen viser at regionene før hvert besøk følger føringene i direktoratets regelverk for kvalitetskontroll. Det er saksbehandlerne som skal gjennomføre kontrollene, som innhenter aktuelle dokumenter og informasjon om omsorgssenteret. All innhentet dokumentasjon blir lagret i arkivsystemet ePhorte. Saksbehandlerne gjennomgår og vurderer dokumentasjonen og annen kjent informasjon, og bestemmer hvilke forhold som det er aktuelt å følge opp i kontrollene. Saksbehandlerne vurderinger blir dokumentert i saksbehandlerne arbeidspapirer uten at det er rutiner for at dette skal arkiveres.

Regionene opplyser at de som hovedregel kontrollerer om alle bestemmelsene i kvalitetsforskriften er fulgt. Én region sier at de gjør en risiko- og vesentlighetsvurdering av kjent informasjon om omsorgssenteret for å definere hvilke risikoområder de skal følge opp i kontrollene. Dette var noe de begynte med i 2017.

6.1.3 Gjennomføring av etterfølgende kontroll

Antall gjennomførte kontroller

Bufetat skal gjennomføre minst én årlig kvalitetskontroll av hvert omsorgssenter.³⁴ Revisjonen legger til grunn for resultatene for 2017 at Bufetat i 2016 gjennomførte én årlig kvalitetskontroll av hver av de ti utvalgte omsorgssentrene, men at kontrollen for to av omsorgssentrene regnet som en del av 2016-kontrollen, ble utsatt og gjennomført i januar 2017.

Revisjonen viser at det ikke er gjennomført årlig kvalitetskontroll av sju av ti omsorgssentre i 2017. Alle de syv omsorgssentrene som ikke var gjenstand for kontroll, var aktive på kontrolltidspunktet i oktober og bosatte til sammen 22 barn.³⁵ Bufetat opplyser at årsaken til manglende kvalitetskontroller blant annet er at fem av de syv omsorgssentrene var under avvikling, hvorav fire var avviklet innen årsskiftet 2017/2018. Barne- og likestillingsdepartementet uttaler i brev av 25. april 2018 at er det nødvendigvis ikke vil være riktig bruk av ressurser å gjennomføre kvalitetskontroll med omsorgssentre som er under avvikling.

Gjennomføring og dokumentasjon av kontrollene

Kvalitetskontrollene skal bidra til å sikre at omsorgssenterets praksis er i samsvar med det som er beskrevet i dokumentasjonen Bufetat har mottatt. Her er intervju med ledelsen og ansatte et viktig virkemiddel. For å finne ut om og sikre at omsorgssenterets praksis er i samsvar med den mottatte dokumentasjonen, kan Bufetat gjennomføre separate intervjuer med leder og ansatte.³⁶

Revisjonen viser at regionene utarbeider intervjuguider basert på innhentet og kjent informasjon om omsorgssenteret. To regioner opplyser at de intervjuer ledelsen og de ansatte separat, mens én region intervjuer dem sammen.

Saksbehandling i offentlig forvaltning skal dokumenteres.³⁷ Revisjonen viser at regionene gjennomfører kvalitetskontroll etter Bufdirs regelverk og egne skriftlige rutiner og/eller etablert praksis. Det er imidlertid ulikt hvordan regionene dokumenterer gjennomføringen av kontrollen:

³³ Retningslinjer for årlig etterfølgende kontroll av godkjente private og kommunale barneverninstitusjoner og Rutiner for statlig regional barnevernmyndighets årlige oppfølging av statlige barneverninstitusjoner.

³⁴ Rutiner for statlig regional barnevernmyndighets årlige oppfølging av statlige barneverninstitusjoner og Retningslinjer for årlig etterfølgende kontroll av godkjente private og kommunale barneverninstitusjoner.

³⁵ Epost datert 04.10.2017 fra Bufetat Region øst om aktive omsorgssentre per 04.10.2017 og antall barn per 25.09.2017.

³⁶ Retningslinjer for årlig etterfølgende kontroll av godkjente private og kommunale barneverninstitusjoner og Rutiner for statlig regional barnevernmyndighets årlige oppfølging av statlige barneverninstitusjoner.

³⁷ Jf. forvaltningsloven, alminnelige krav til god forvaltningsskikk og bestemmelser om økonomistyring i staten.

- To regioner utarbeider notater underveis, som beskriver hva de har kontrollert og observert, og skriver referater fra intervjuene. Notatene og referatene blir ført i saksbehandlernes arbeidspapirer, men blir ikke arkivert.
- En region dokumenterer kontrollen, inkludert intervjuene, i en internrapport, som beskriver hva som er kontrollert og observert. Rapporten som et arbeidsdokument i ePhorte.

Oppfølging av skole- og opplæringstilbudet til barna

Bufetat skal påse at omsorgssentrene gir beboerne forsvarlig omsorg og behandling. Dette innebærer blant annet oppfølging av skole- og opplæringstilbudet.³⁸ Omsorgssentret skal ha en skoleansvarlig, som skal følge Bufdirs retningslinjer for skoleansvarlige.³⁹

I intervju opplyser regionene at de kontrollerer om omsorgssenterets institusjonsplan inneholder informasjon om skole- og opplæringstilbudet til barna, og om det framgår av kontrollskjemaet om det enkelte barn går på skole. I tillegg blir også andre dokumenter kontrollert ved behov. Barnas skoletilbud er et tema i intervjuene med de ansatte. Imidlertid opplyser regionene at de ikke har rutiner for å snakke med den skoleansvarlige for å kunne vurdere om omsorgssenteret etterlever kravene i retningslinjer for skoleansvarlige.

Revisjonens kontroll av de 13 utvalgte rapportene fra kvalitetskontrollene viser at regionene i liten grad dokumenterer hvilke dokumenter og hvilken informasjon som er kontrollert og vurdert når det gjelder omsorgssenterets oppfølging av barnas skole- og opplæringstilbud:

- Skole- og opplæringstilbudet er omtalt i seks av rapportene. Hva som er kontrollert og resultatet varierer i innhold og omfang. For eksempel kan det stå at barna har et skoletilbud og får leksehjelp, og/eller at senteret har et godt samarbeid med skolen.
- I fem av rapportene framgår at omsorgssenteret har en skoleansvarlig. Det står imidlertid ingenting om at Bufdirs retningslinjer for skoleansvarlig har vært brukt som grunnlag for kontrollen.
- I én av rapportene framgår at det er kontrollert om omsorgssenteret har utarbeidet rutiner/prosedyrer for den skoleansvarliges ansvar og oppgaver.

Bufdir har i disponeringsbrevet 2017 til Bufetat flere rapporteringskrav på regionenes oppfølging av skole. Regionene skal blant annet rapportere om innholdet i og kvaliteten på skoletilbudet til barna i og utenfor normalskolen, årsaker til at barn ikke har et skoletilbud eller benytter seg av dette og den skoleansvarliges rolle skal beskrives og vurderes.

Revisjonen viser at ingen av de kontrollerte rapportene dokumenterer at regionene har fulgt opp disse rapporteringskravene i kvalitetskontrollene. Barne- og likestillingsdepartementet opplyser i brev av 25. april 2018 om at det ikke er kontrollmyndighetene i regionene som skal følge opp og kontrollere dette. Det er regionene ved de regionale skoleansvarlige som skal følge opp hvordan omsorgssentrene jobber med skole og som rapporterer om resultatene til Bufdir. Dersom det framkommer forhold i rapporteringen som indikerer svikt, tar direktoratet dette opp i styringsdialogen med regionen.

Oppfølging av barnas rett til medisinsk tilsyn og behandling

Bufetat skal påse at omsorgssentrene sørger for at beboernes rett til medisinsk tilsyn og behandling ivaretas og skal ha rutiner som sikrer dette.⁴⁰ Omsorgssentrene skal ha en helseansvarlig som skal følge Bufdirs retningslinjer for helseansvarlige.⁴¹

Regionene opplyser at de i kvalitetskontrollen alltid vurderer omsorgssenterets beskrivelse av rutiner for helsetilbud og oppgavene til den helseansvarlige i institusjonsplanen. I intervjuer med ledelse og ansatte stiller de spørsmål for å få vite om rutinene etterleves. Men ingen av regionene har som rutine å intervju den helseansvarlige, for å kunne vurdere om omsorgssenteret etterlever kravene i retningslinjene for helseansvarlige.

Revisjonen av de 13 utvalgte rapportene fra kvalitetskontrollen viser at regionene i liten grad dokumenterer hvilke dokumenter og hvilken informasjon som er kontrollert og vurdert med tanke på om omsorgssenteret ivaretar beboernes rett til medisinsk tilsyn og behandling:

³⁸ Forskrift om rettigheter og bruk av tvang under opphold i barneverninstitusjon § 1.

³⁹ Retningslinjer for skoleansvarlige i barnevernsinstitusjoner og omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere. Utgitt av Bufdir 06.06.2017. Oppdatert 28.12.2017.

⁴⁰ Forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner § 7.

⁴¹ Retningslinjer om helseansvarlig i barneverninstitusjon og omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere.

- I sju rapporter er det dokumentert at regionen har kontrollert at omsorgssenteret har en ansatt som er helseansvarlig. Det framgår imidlertid ikke om Bufdirs retningslinjer for helseansvarlig har vært brukt som grunnlag for kontrollen. I en annen rapport beskrives omsorgssenterets bruk av psykolog og tilbudet fra BUP⁴², kommunelege og helsesøster.
- Beboernes rett til medisinsk tilsyn og behandling er omtalt i seks rapporter. Beskrivelsen av hva som er kontrollert og resultatet av kontrollen varierer i innhold og omfang. For eksempel kan det stå at omsorgssenterets rutiner ser ut til å være gode, men uten at det er beskrevet hva i rutinene som er kontrollert, og hva som er bra. Én av rapportene har i tillegg en beskrivelse av omsorgssenterets bruk av psykolog og tilbudet fra BUP⁴³, kommunelege og helsesøster.
- Ingen av rapportene inneholder informasjon om det er kontrollert om omsorgssenteret har utarbeidet rutiner eller prosedyrer for den helseansvarliges ansvar og oppgaver.

Bufdir har i disponeringsbrevet 2017 til Bufetat satt ett styringsparameter når det gjelder barnas rett til medisinsk tilsyn og behandling: «Alle barn med rett til hjelp etter lov om psykisk helsevern får dette».

Revisjonen viser at ingen av de kontrollerte rapportene dokumenterer at regionene har fulgt opp rapporteringskravet i kvalitetskontrollene. I brev av 25. april 2018 opplyser imidlertid Barne- og likestillingsdepartementet at oppfølging av rett til medisinsk tilsyn og behandling skjer med egne regionale helseansvarlige og følges opp av regionen og direktoratet tilsvarende som for på skoleområdet.

Oppfølging av bruken av tolk

Bufetat skal påse at omsorgssentrene har rutiner for bruk, kvalitetssikring og bestilling av tolk og at tolk benyttes i tilstrekkelig grad.⁴⁴

Regionene opplyser at de kontrollerer om institusjonsplanen beskriver omsorgssentrenes bruk av tolk. I 2015 og ved begynnelsen av 2016 var omsorgssentrenes bruk av tolketjenester et risikoområde, men risikoen har senere gått ned og hovedinntrykket er nå at sentrene har gode rutiner for tolking. To regioner uttaler at de også kontrollerer om tolkene omsorgssentrene benytter, er godkjent/sertifisert.

Revisjonen viser imidlertid at regionene i rapportene fra kvalitetskontroller ikke dokumenterer godt nok hvilke dokumenter og hvilken informasjon som inngår i vurderingen av omsorgssentrenes bruk av tolk. I 5 av 13 rapporter står det at tolk har vært et tema i kontrollen. Det framgår ikke av rapportene om omsorgssentrenes rutiner er innhentet, og det står lite om omsorgssenterets praksis for bruk av tolk. Generelt er det korte beskrivelser av hva som er kontrollert, for eksempel at tolketjenester har vært et tema i kontrollen, at tolk innhentes ved behov, og at det ikke er begrensninger for bruk av tolk.

6.1.4 Rapportering om etterfølgende kontroll

Rapport fra kvalitetskontroll

I rapportene fra kvalitetskontroller skal regionene beskrive hva som har blitt kontrollert, hvilken dokumentasjon som er innhentet, hvilke vurderinger som er gjort, og hva som er konklusjonen på kontrollen.⁴⁵

Bufdir har ikke utarbeidet en felles mal for rapportering av kvalitetskontroll. Revisjonen viser at Bufetat i varierende grad følger føringene for hvordan en gjennomført kontroll skal beskrives i rapporten. Gjennomgangen av de 13 rapportene viser at det varierer om de beskriver:

- hvilken dokumentasjon som er innhentet, og hva slags informasjon som ligger til grunn for kontrollen
- hvilke krav i kvalitetsforskriften som er kontrollert
- en begrunnelse for hvilke krav som er valgt ut for kontroll
- hvilke vurderinger som ligger til grunn for at kravene i utvalgte bestemmelser anses å være oppfylt

I tillegg viser revisjonen at én region framstiller og oppsummerer antall brudd på kvalitetsforskriften og oppfølgings-/forbedringspunkter på en oversiktlig måte i en tabell. De to andre regionene framstiller brudd og oppfølgingspunkter løpende i teksten.

⁴² Spesialisthelsetjenestens barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk.

⁴³ Spesialisthelsetjenestens barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk.

⁴⁴ Om statlig barnevernmyndighets omsorgstilbud til enslige mindreårige asylsøkere under 15 år.

⁴⁵ Retningslinjer for årlig etterfølgende kontroll av godkjente private og kommunale barneverninstitusjoner og rutiner for statlig regional barnevernmyndighets årlige oppfølging av statlige barneverninstitusjoner.

Bufetat skal ha internkontroll for å sikre kvaliteten på rapportene fra etterfølgende kontroller. I to av regionene er det seksjonslederen som kvalitetssikrer rapportene, og i én region gjøres dette av andre saksbehandlere, mens lederen signerer rapporten. Ingen av regionene dokumenterer kvalitetssikringen.

Rapportene skal sendes til det enkelte omsorgssenter med kopi til Bufdir. Bufdir opplyser at de ikke kontrollerer om regionene følger kravene til rapportering.

6.2. Problemstilling 2 – Helsetilsynets overordnede ansvar og fylkesmannens tilsyn med omsorgssentrene

6.2.1 Helsetilsynets overordnede ansvar for fylkesmannens tilsyn med omsorgssentre

Som overordnet faglig tilsynsmyndighet på barnevernområdet har Helsetilsynet blant annet ansvar for koordinering og harmonisering av tilsynet, utvikling av tilsynsmetodikk, vedlikehold og styrking av kompetanse og oppfølging av tilsynet.⁴⁶

Overordnet faglig ledelse

Barne- og likestillingsdepartementet opplyser i brev av 25. april at Helsetilsynet formidler styringssignaler og vurderer og formidler resultatene av fylkesmennenes rapportering og måloppnåelse om tilsynsvirksomheten til Barne- og likestillingsdepartementet. Departementet vurderer og formidler innspillene videre til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, som benytter innspillene blant annet i tildelingsbrevene til og i styringssamtalene med fylkesmennene.

Koordinering, harmonisering og formidling av tilsynserfaringer

Helsetilsynet opplyser at de ikke kontrollerer fylkesmennenes tilsyn på omsorgssentrene, men at de i 2017 har startet et arbeid med å vurdere kvaliteten på fylkesmennenes tilsyn. Hensikten er å vurdere hva som er beste praksis og hva slags faglige nivå og praktiske kompetanse, som må ligge til grunn for god kvalitet. Det er ikke utarbeidet en plan for det videre arbeidet eller fastsatt når resultatet av arbeidet skal foreligge.

Registrerings- og styringssystemet NESTOR

NESTOR er Helsetilsynets registrerings- og styringssystem og er et nettbasert system for tilsyns- og rettighetssaker til bruk for ansatte hos fylkesmennene og Helsetilsynet. Systemet kan blant annet brukes til å samle data om tilsyn (for eksempel antall saker, lovbrudd og saksbehandlingstid), og ivaretar Helsetilsynets krav til rapportering og behovet for statistikk.

Helsetilsynet har satt krav til at fylkesmennene skal registrere tilsynsaktiviteten i NESTOR⁴⁷ og benytter dataene aktivt i styringen av tilsyn for å følge med på om embetene gjennomfører lovpålagte tilsynsoppgaver. Helsetilsynet har et «NESTOR-team» som følger opp statusen i registreringen. Helsetilsynet opplyser at de ikke har rutiner for å kontrollere validiteten i de registrerte dataene.

Rapporteringen i NESTOR er et tema i årlige møter mellom Helsetilsynet og den enkelte fylkesmannen. Eventuelle kapasitetsutfordringer blir da diskutert. I tillegg brukes dataene i to årlige tilsynsledersamlinger. Fylkesmannens rapportering er også omtalt i Helsetilsynets årsrapport og er et tema i styringsdialogen mellom Helse- og omsorgsdepartementet og Helsetilsynet.

Tilsynsmetodikk

Helsetilsynet har utarbeidet en veileder i tilsyn med barnevernsinstitusjoner.⁴⁸ Den skal bidra til at fylkesmennene har lik praksis for å planlegge og gjennomføre tilsyn, og skal så langt den passer benyttes ved tilsyn med omsorgssentre. I løpet av 2018 vil Helsetilsynet ta stilling til om de skal utarbeide et eget kapittel som spesielt skal omhandle tilsyn med omsorgssentre.

Den eksisterende rapportmalen for fylkesmennenes tilsyn ble utviklet av BLD før Helsetilsynet fikk ansvaret for tilsyn på barnevernområdet i 2010. Revisjonen viser at fylkesmennene bruker denne malen med større eller mindre tilpasninger. Helsetilsynet opplyser at de er i gang med å utarbeide en ny og oppdatert rapportmal.

⁴⁶ Prop. 1 S (2012–2013) for Helse- og omsorgsdepartementet s. 73.

⁴⁷ Virksomhets- og økonomiinstruks for fylkesmennene.

⁴⁸ Internserien 5/2017 godkjent 22.07.2017.

Helsetilsynets vedlikehold og styrking av kompetanse

Helsetilsynet opplyser at de arrangerer to årlige fagsamlinger med tilsyn som tema. Den ene samlingen er på barnevernområdet. Samlingene varer over to dager, og alle embetene deltar.

Helsetilsynet har ikke stilt særskilte krav til kompetansen til ansatte hos fylkesmennene som gjennomfører tilsyn, men opplyser at det er hensiktsmessig at det er en ansatt med barnefaglig kompetanse og én med juridisk kompetanse. For å øke kompetansen til de ansatte hos fylkesmennene, har Helsetilsynet etablert tilsynsskolen, som tilbyr temakurs i for eksempel samtaler med barn i barneverninstitusjoner, videregående opplæring i tilsynssaker og alvorlige hendelser.

6.2.2 Fylkesmannens rutiner for tilsyn og samarbeid med andre

Fylkesmennene bruker Helsetilsynets veileder i tilsyn med barnevernsinstitusjoner når de planlegger og gjennomfører tilsyn. Seks av de sju kontrollerte fylkesmennene har i tillegg utarbeidet skriftlige rutiner, sjekklister og intervjuguider for å sikre god internkontroll i planlegging, gjennomføring og avslutning av tilsyn. Både antallet rutiner og hvilke temaer disse dekker varierer mellom fylkesmennene.

Fylkesmennene opplyser i intervju at de tar kontakt med andre avdelinger og embeter ved behov. Særlig kontakter de mer erfarne embeter for å utveksle erfaringer fra tilsyn på omsorgssentre.

6.2.3 Fylkesmannens planlegging av tilsyn

Overordnet planlegging og risikovurderinger

Fylkesmannen skal ha en internkontroll som er tilpasset risiko og vesentlighet. Fylkesmennene skal årlig legge en plan for å samordne tilsyn og skal gjennomføre tilsyn basert på en risiko- og sårbarhetsanalyse.⁴⁹

Revisjonen viser at ingen av de kontrollerte fylkesmennene legger en årlig plan for samordning av tilsyn basert på en risiko- og sårbarhetsanalyse.

Tre av sju fylkesmenn har imidlertid praksis for å gjennomføre overordnede vurderinger av tilsynsområdet:

- én fylkesmann gjennomfører en årlig risikovurdering av om de oppfyller krav til saksbehandlingstid og har tilgjengelige ressurser for gjennomføring av antall pålagte tilsyn. Resultatet er lyssatt med grønt, gult, rødt, som viser om det er lav, middels eller høy risiko, og antall tilsyn som planlegges gjennomført. Hva som ligger til grunn for resultatet av risikovurderingene er ikke dokumentert.
- to fylkesmenn risikovurderer tilsynsområdet i ukentlige møter:
 - én fylkesmann dokumenterer risikovurderingen og tiltak i møtereferater, og resultatet framgår i en tilsynsplan lyssatt med grønt, gult, rødt og dato for tilsyn. Grunnlaget og årsaken for risikovurderingen dokumenteres ikke.
 - én fylkesmann har ingen rutiner for å dokumentere risikovurderingene med resultat og tiltak, men risikoene skal følges opp i tilsynene.

I tillegg opplyser embetene at de gjennomfører risikovurderinger på et overordnet nivå mens de arbeider med virksomhetsplanen. Her er også tilsyn på barnevernområdet et tema og de risikovurderer både behovet for ressurser og kompetansen til de ansatte.

Bruk av styringssystemer

Fylkesmennene skal registrere data om tilsynsvirksomheten sin i NESTOR. Blant annet skal de registrere datoer for planlagte tilsyn, når det er sendt varsel om tilsyn og når tilsynet er gjennomført. De skal også registrere opplysninger om lovbrudd, hvor mange barn som er registrert på omsorgssenteret når tilsynet finner sted, hvor mange barn som får tilbud om samtale, og hvor mange barn de samtaler med.⁵⁰

Revisjonen viser at:

- Fylkesmennene bruker NESTOR til å registrere data for rapportering til Helsetilsynet. Én fylkesmann bruker i tillegg systemet til å følge med på statusen for tilsynsaktivitetene.

⁴⁹ Forskrift om tilsyn med barneverninstitusjoner § 9.

⁵⁰ Veileder i tilsyn med barneverninstitusjoner.

- tre av fylkesmennene registrerer ikke planlagte tilsyn i NESTOR, slik Helsetilsynet krever. Dataene blir registrert etter at alle tilsyn er avsluttet, fordi det ofte blir endringer i forbindelse med planleggingen av tilsynene.
- fylkesmennene har i tillegg utarbeidet egne styringssystemer⁵¹ for å ha oversikt over og kunne følge opp tilsynsaktivitetene. Systemene er ulike og informasjonen i systemene varierer.
- ingen av fylkesmennene har styringssystemer som inneholder data fra planlegging til avslutning av tilsynet.

Planlegging av tilsynsbesøk

Tilsynet skal rettes mot forhold hvor fylkesmannen vurderer at det kan være fare for svikt. Fylkesmannen bør gjennomføre tilsyn på områder som har stor betydning for barnas omsorg, behandling, velferd og rettssikkerhet.⁵²

Alle fylkesmenn opplyser at de bruker følgende dokumenter i forbindelse med planleggingen av hvert tilsyn:

- tidligere tilsynsrapporter
- klager
- tvangsprotokoller
- Bufetats og Oslo kommunes barne- og familieetats rapporter fra godkjenning eller etterfølgende kontroll
- henvendelser fra representanter, beboere og ansatte ved omsorgssentrene
- institusjonsplan

I tillegg vurderes annen tilgjengelig informasjon om omsorgssenteret. Fylkesmennene gjennomgår og vurderer informasjonen for å avdekke på hvilke områder det er risiko for svikt. Gjennomgangen og risikovurderingen blir notert i saksbehandlerens arbeidspapirer som et grunnlag for tilsynsbesøket, men blir ikke arkivert.

6.2.4 Gjennomføring av tilsyn

Antall tilsynsbesøk i omsorgssentre

Fylkesmennene skal gjennomføre minst to årlige tilsynsbesøk i omsorgssentrene.⁵³ Det er ikke gitt unntak fra kravet.

Gjennomgangen av tilsynsrapportene for de ti utvalgte omsorgssentrene viser at fylkesmennene i løpet av 2016 har gjennomført de to lovpålagte tilsynsbesøkene på åtte av ti omsorgssentre. På ett av omsorgssentrene har fylkesmannen gjennomført ett av to tilsyn, og på ett er det ikke gjennomført tilsyn fordi det ikke bodde barn der i 2016.

For 2017 viser revisjonen at:

- fylkesmannen har gjennomført de to lovpålagte tilsynene på seks av de ti utvalgte omsorgssentrene
- på de øvrige fire er det gjennomført
 - ett tilsyn på ett omsorgssenter fordi senteret ble avviklet høsten 2017
 - ingen tilsyn på to omsorgssentre fordi de ifølge fylkesmannen ble avviklet i november 2017
 - ett tilsyn på ett omsorgssenter, hvor fylkesmannen ikke har oppgitt årsaken, men senteret var i drift per 31.12.2017⁵⁴

⁵¹ Dokument i Word eller Excel, eller en veggtavle.

⁵² Forskrift om tilsyn med barneverninstitusjoner § 9 og veileder i tilsyn med barneverninstitusjoner.

⁵³ Forskrift om tilsyn med barneverninstitusjoner § 8.

⁵⁴ Bufetats nettside.

Meldte og uanmeldte tilsyn

Faktaboks 1 Meldte og uanmeldte tilsyn

Fylkesmannen kan gjennomføre både meldte og uanmeldte tilsyn.

Ved meldte tilsyn varsler fylkesmannen ledelsen og barna ved omsorgssenteret om når tilsynsbesøket skal gjennomføres.

Ved uanmeldte tilsyn varsler ikke fylkesmannen omsorgssenteret og barna i forkant av besøket. Formålet med et uanmeldt tilsyn er å få kjennskap til hverdagssituasjonen på omsorgssenteret, ved at ledelsen og de ansatte ikke er forberedt og ikke har hatt anledning til å tilrettelegge forholdene for gjennomføring av tilsynet.

Minst ett av de lovpålagte tilsynene som fylkesmennene skal gjennomføre skal skje uanmeldt.⁵⁵ En gjennomgang av 48 tilsynsrapporter, viser at 39 tilsyn var meldt, mens 9 var uanmeldt. Videre viser revisjonen at tre av fylkesmennene gjennomfører både meldte og uanmeldte tilsyn. De fire andre gjennomfører bare meldte tilsyn, med mindre noen har klaget eller meldt om uheldige forhold som må følges opp. Fylkesmennene oppgir at årsaken til at de ikke gjennomfører uanmeldte tilsyn, er at de ønsker å få mest mulig ut av tilsynet ved at både ledelsen og barna er tilstede. I tillegg er det vanskelig å få tak i en kompetent tolk ved uanmeldte tilsyn.

Statistikk⁵⁶ over antall uanmeldte tilsyn som er gjennomført på omsorgssentre i hele landet, viser at 16 av 152 tilsynsbesøk i 2016, som utgjør 10,5 prosent, var uanmeldte. I 2017 var 13 av 61 tilsynsbesøk, som utgjør 21,3 prosent, uanmeldte.

Helsetilsynet opplyser at de ikke vurderer det lave antallet uanmeldte tilsyn som et problem, og har derfor ikke fulgt dette opp. Én av utfordringene med å gjennomføre uanmeldte tilsyn er at barna ikke får forberedt seg godt nok.

Varsel om meldt tilsynsbesøk

Revisjonen viser at alle fylkesmennene på forhånd informerer omsorgssentrene om meldte tilsyn. I alle varslene ber fylkesmennene om at omsorgssenteret informerer barna om tilsynet. I tillegg mottar alle omsorgssentrene Helsetilsynets brosjyre *Vi vil gjerne treffe deg* med informasjon til barna om fylkesmannens tilsyn. Brosjyren er ikke oversatt til andre språk. Videre viser revisjonen at:

- én fylkesmann har lagd brosjyrer med informasjon til barna på flere språk
- seks av sju fylkesmenn varsler om hvilke personer som skal føre tilsyn
- én fylkesmann oppgir hvilke forhold det skal føres tilsyn med
- én fylkesmann oppgir at de ønsker et felles informasjonsmøte med barna når de ankommer omsorgssenteret

Samtaler med barna

Faktaboks 2 Formålet med å ha samtaler med barn

Formålet med å ha samtaler med barn i forbindelse med tilsyn er å undersøke om hvert enkelt barn får forsvarlig omsorg og behandling. Informasjonen fra barna skal supplere den undersøkelsen fylkesmannen gjennomfører for å bedømme om omsorgssenteret drives forsvarlig.

Fylkesmannen skal på tilsynsbesøkene ta kontakt med hvert enkelt barn og spørre om barnets syn på oppholdet på senteret. Samtalene medvirker til at fylkesmannen legger vekt på barnas erfaringer, kunnskap, ønsker og behov og understøtter barns rett til medvirkning.

Fylkesmannen skal følge det opp når barn forteller om krenkelser, ulovlig bruk av tvang eller andre forhold som indikerer at omsorgssenteret ikke gir forsvarlig omsorg og behandling. I tilfeller der barnets rettigheter ikke blir ivaretatt skal fylkesmannen bidra til å endre situasjonen.

⁵⁵ Forskrift om tilsyn med barneverninstitusjoner § 8.

⁵⁶ Tall fra NESTOR.

Fylkesmannen må sørge for at tilsynet utføres av medarbeidere som har erfaring fra samtaler med barn og unge.⁵⁷ Helsetilsynet har utviklet kurs i samtaler med barn på barneverninstitusjoner. Videre har Helsetilsynet en veiledning om forhold som er sentrale for å gjennomføre gode samtaler med barn.

Fylkesmannen skal legge tilsynet til et tidspunkt der det kan forventes at barna er tilstede på omsorgssenteret.⁵⁸ I intervju opplyser:

- to av sju fylkesmenn at de gjennomfører tilsyn på dagtid, og at barna holdes hjemme fra skolen
- to av sju fylkesmenn at det er utfordrende å få gjennomført samtale med hvert enkelt barn, og at de derfor i stor grad gjennomfører gruppesamtaler

Helsetilsynets veileder⁵⁹ anbefaler at fylkesmennene snakker med barna før de snakker med de ansatte. Revisjonen viser at fire av fylkesmennene snakker med de ansatte først.

Fylkesmennene skal registrere i NESTOR hvor mange barn som har fått tilbud om samtale, og hvor mange barn det har gjennomført samtale med. Helsetilsynet har satt et krav om at minst 80 prosent av barna som bor på omsorgssentre skal få tilbud om samtale.⁶⁰ Helsetilsynet opplyser at årsaken til at kravet ikke er satt høyere, er at det er sannsynlig at ikke alle barna er tilstede på tilsynstidspunktet. Det er imidlertid ikke satt krav til hvor mange barn fylkesmennene skal gjennomføre samtale med. Dersom det gjennomføres gruppesamtaler, registrerer fylkesmennene dette i NESTOR som om de har snakket med hvert enkelt barn.

Tabell 1 viser innhentet statistikk over hvor mange barn som er tilbudt samtale og hvor mange det er gjennomført samtale med for årene 2016 og 2017.

Tabell 1 Antallet og andelen barn i omsorgssentre som er tilbudt samtale og som det er gjennomført samtale med i 2016 og 2017											
Fylkesmann	Antall barn 2016	Antall og andel tilbudt samtaler 2016		Antall og andel samtaler i 2016		Fylkesmann	Antall barn 2017	Antall og andel tilbudt samtaler 2017		Antall og andel samtaler i 2017	
1	185	185	100 %	184	99 %	1	0	0	0 %	0	0 %
2	26	21	81 %	14	54 %	2	46	44	96 %	33	72 %
3	205	202	99 %	165	80 %	3	61	61	100 %	41	67 %
4	143	139	97 %	139	97 %	4	10	10	100 %	7	70 %
5	150	146	97 %	137	91 %	5	22	21	95 %	18	82 %
6	94	92	98 %	82	87 %	6	49	22	45 %	10	20 %
7	21	21	100 %	15	71 %	7	13	13	100 %	5	38 %

Kilde: Nestor

Det framgår av tabellen at seks av sju fylkesmenn i 2016 og 2017 har gitt tilbud om samtale til over 80 prosent av barna.⁶¹ En av fylkesmennene har i 2017 tilbudt samtale til 22 av 49 barn, det vil si 45 prosent, og har ikke oppfylt kravet om at minst 80 prosent av barna skal få tilbud om samtale.

Det framgår videre av tabellen at fylkesmennene i 2016 har gjennomført samtale med mellom 54 og 99 prosent av barna og i 2017 med mellom 20 og 82 prosent av barna. Registreringen i NESTOR skiller ikke mellom samtaler gjennomført med enkeltbarn og samtaler med barn i grupper. Statistikken viser altså ikke om fylkesmannen har snakket med barna hver for seg eller gruppevis.

Fylkesmannens dokumentasjon av gjennomføringen av samtalene med barna og ansatte

Saksbehandling i offentlig forvaltning må dokumenteres.⁶² Revisjonen viser at de sju fylkesmennene dokumenterer samtalene med barna i referater, som blir lagret i arkivsystemet ePhorte. Når det gjelder dokumentasjonen av samtalene med de ansatte, opplyser fylkesmennene at dette er interne arbeidspapirer som ikke blir lagret og

⁵⁷ Veileder i tilsyn med barneverninstitusjoner punkt 2.1 Fylkesmannens kompetanse.

⁵⁸ Forskrift om tilsyn med barneverninstitusjoner § 8.

⁵⁹ Veileder i tilsyn med barneverninstitusjoner, punkt 3.1 Informasjon om tilsynet,

⁶⁰ Virksomhets- og økonomiinstruks for fylkesmannen, 2017, punkt 3.3.1.3.2.

⁶¹ Fylkesmannen i Østfold har ikke rapportert om samtale med barn for 2017 i NESTOR per 5.januar 2018.

⁶² Følger av forvaltningsloven, alminnelige krav til god forvaltningsskikk og bestemmelser om økonomistyring i staten.

arkivert. Arbeidspapirene blir imidlertid benyttet som grunnlag i vurderingen av tilsynet og inngår i oppsummeringen av resultatet som framgår av tilsynsrapporten.

Skole- og opplæringstilbudet til barna

Fylkesmannen skal føre tilsyn med at omsorgssentrene gir beboerne forsvarlig omsorg og behandling ved blant annet oppfølging av barnas skole- og opplæringstilbud.⁶³ Hvert omsorgssenter skal ha en skoleansvarlig som skal følge Bufetats retningslinjer for skoleansvarlige.

Fylkesmennene opplyser i intervju at barnas skole- og opplæringstilbud er et fast tema i tilsynene. Tilsynsteamet snakker med barna og intervjuer de ansatte i omsorgssentrene om skoletilbudet, leksehjelp og eventuelle utfordringer med å motivere barna til å gå på skole. De fleste fylkesmennene går gjennom KOPP⁶⁴ og MAP⁶⁵ og kontrollerer om skoletilbudet er tilpasset hvert enkelt barn og følger opp omsorgssenterets samarbeid med PP-tjenesten⁶⁶. Hvis tilsynsteamet oppdager at kommunenes skoletilbud ikke er tilfredsstillende, videreformidler de opplysningene til embetets utdanningsavdeling, som har ansvar for tilsynet med skolen, eller de oppfordrer de ansatte i omsorgssentrene til å kontakte utdanningsavdelingen hos fylkesmannen.

Fylkesmennene har ikke rutiner for å intervju den skoleansvarlige om barnas skole- og opplæringstilbud hvis ikke dette er et spesielt utvalgt tema for tilsynet.

Skole- og opplæringstilbudet til barna, er omtalt i 41 av 48 tilsynsrapporter. Revisjonen viser:

- I tre tilsynsrapporter framgår at skoletilbudet har vært et tema i tilsynene, men uten at det er nærmere beskrevet hva som er undersøkt og hva som er resultatet av kontrollen.
- I fire tilsynsrapporter mangler omtale av barnas skole- og opplæringstilbud.

Det framgår i liten grad av tilsynsrapportene om fylkesmennene dokumenterer hvilke dokumenter og opplysninger de har innhentet og vurdert vedrørende omsorgssenterets oppfølging av barnas skole- og opplæringstilbud. Omtalen om hva som er kontrollert og vurdert, er ofte meget kort, slik som at: «Alle barn har et skoletilbud», «alle barn går på skole», «omsorgssenteret har kontakt med skolen eller barna får leksehjelp».

Barnas rett til medisinsk tilsyn og behandling

Fylkesmannen skal føre tilsyn med at omsorgssentrene har skriftlige rutiner som ivaretar barnas rett til nødvendig medisinsk tilsyn og behandling.⁶⁷ Omsorgssentrene skal ha en helseansvarlig⁶⁸ som skal følge Bufetats retningslinjer for helseansvarlige.

Fylkesmennene opplyser i intervju at barnas helse er et fast tema i tilsynene. I samtalen med barna spør tilsynsteamet hva slags tilbud barna har når det gjelder fastlege, tannlege og eventuelt psykolog og/eller tjenester fra BUP⁶⁹. Fylkesmennene har ikke rutiner for å intervju den helseansvarlige på omsorgssenteret.

Barnas rett til medisinsk tilsyn og behandling, er omtalt i 37 av 48 tilsynsrapporter. Revisjonen viser:

- I to rapporter framgår at helsetilbudet har vært et tema, men uten at det er nærmere redegjort for.
- I ni rapporter mangler omtale av barnas helsetilbud.

Det framgår i liten grad av tilsynsrapportene om fylkesmennene dokumenterer hvilke dokumenter og hvilken informasjon som er innhentet og vurdert når det gjelder omsorgssenterets oppfølging av barnas helsetilbud. Beskrivelsen av hva som er kontrollert er ofte positiv og meget kort, slik som at: barna opplever tilstrekkelig helsetilbud eller at alle barn har fått helsemessig oppfølging. Utfordringene er samarbeidsproblemer med BUP og at ansatte i omsorgssentrene er bekymret for barnas psykiske helse. For eksempel er barnas psykiske helse i et av tilsynene hovedtema. I rapporten framgår det at barna har store psykiske problemer og at det er utfordringer med BUP. Konklusjonen er imidlertid at dette er utenforliggende faktorer og ikke forhold som gjelder ved omsorgssenteret.

⁶³ Rettighetsforskriften § 1.

⁶⁴ Kartleggings- og oppfølgingsplan for enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger.

⁶⁵ Mål- og arbeidsplan.

⁶⁶ Pedagogisk-psykologisk tjeneste (ofte forkortet PPT eller PP-tjenesten) er en kommunal eller fylkeskommunal rådgivende tjeneste som fungerer som sakkyndig instans i spørsmål om barn, ungdom og voksnes opplærings situasjon og behov for spesialundervisning.

⁶⁷ Rettighetsforskriften § 8.

⁶⁸ Retningslinjer om helseansvarlig i barneverninstitusjon og omsorgssenter for enslige mindreårige asylsøkere.

⁶⁹ Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk er et tilbud i spesialisthelsetjenesten for barn og ungdom i Norge.

Omsorgssenterets bruk av tolk

Bruk av tolk er et viktig virkemiddel for å sikre at barna i omsorgssentrene får ivarettatt retten til å bli hørt og retten til medbestemmelse.⁷⁰ Fylkesmannen skal føre tilsyn med omsorgssentrene rutiner for bruk, kvalitetssikring og bestilling av tolk.⁷¹

Fylkesmennene opplyser at omsorgssenterets bruk av tolk ikke er et fast tema i tilsynene. Embetene erfarer at barna lærer norsk raskt, og at det i samtaler med barna kommer fram at de får tolk ved behov.

Omsorgssenterets bruk av tolk, er omtalt i 11 av de 48 kontrollerte tilsynsrapportene. Revisjonen viser:

- I ni av rapportene er dette kort omtalt.
- To av rapportene gir en mer utfyllende beskrivelse av omsorgssenterets bruk av tolk.

Det framgår ikke av rapportene hvilke dokumenter som danner grunnlaget for fylkesmennenes vurdering av bruken av tolk, utenom at det har vært et tema i samtaler med barna og delvis også med de ansatte.

Fylkesmannens vurdering og konklusjon

Når fylkesmannen ved gjennomføringen av tilsyn blir oppmerksom på forhold som bør endres, skal omsorgssenteret få en begrunnet melding. Finner fylkesmannen at omsorgssentret drives på en måte som kan ha skadelige følger for barna eller at driften er uforsvarlig, skal senteret få pålegg om å rette forholdet.⁷² Fylkesmennene skal i tilsynsrapportene beskrive hvilke tiltak som må settes i verk for å rette opp praksis som ikke er i samsvar med lov eller forskrift.⁷³

Revisjonen viser at i de 48 tilsynsrapportene for 2016 og 2017 i ett tilfelle er gitt ett pålegg om å rette opp lovbrudd. I 10 tilfeller er det gitt begrunnede meldinger. Fylkesmennene opplyser at de avslutter sakene etter å ha mottatt en tilfredsstillende tilbakemelding fra omsorgssentrene.

Ifølge Helsetilsynets registreringssystem NESTOR, er det i fylkesmennenes tilsyn med alle omsorgssentre i landet avdekket til sammen 13 lovbrudd i 2016 og 5 i 2017. Begrunnede meldinger blir ikke registrert i NESTOR.⁷⁴ Helsetilsynet opplyser at de ikke har rutiner for å følge opp fylkesmennenes praksis for å konkludere på om omsorgssentrene bryter med kravene i loven.

Helsetilsynet opplyser videre at:

- embetene gir få begrunnede meldinger og pålegg i tilsynene, selv om det er avdekket lovbrudd. I 2017 har Helsetilsynet hatt en gjennomgang av 176 tilsynsrapporter fra tilsyn på omsorgssentre. Rapportene viser at fylkesmennene har gitt begrunnet melding i 10 rapporter og pålegg i 7. Helsetilsynet vurderer at det i 40 rapporter er omtalt alvorlige forhold som må rettes opp, uten at det er gitt pålegg eller begrunnet melding til barneverninstitusjonen/omsorgssenteret.
- fylkesmennene gir langt flere pålegg og begrunnede meldinger i Helsetilsynets landsomfattende tilsyn⁷⁵ enn i fylkesmennenes lovpålagte tilsyn. Fylkesmannen har en todelt rolle overfor barnevernsinstitusjonene/omsorgssentrene ved å være både tilsynsmyndighet og veileder, og rollene kan komme i konflikt med hverandre. Helsetilsynet spør derfor om fylkesmennene bruker de formelle virkemidlene i lovpålagte tilsyn med å gi pålegg og begrunnet melding på riktig måte, og vil vurdere dette nærmere i 2018.

Tilsynsrapporter

Fylkesmannen skal utarbeide en skriftlig rapport etter hvert tilsynsbesøk.⁷⁶ Rapporten skal opplyse om hva som var formålet med tilsynet og hva som er undersøkt og funnet.⁷⁷

⁷⁰ Rettighetsforskriften § 7.

⁷¹ Om statlig barnevernsmyndighet omsorgstilbud til enslige mindreårige asylsøkere under 15 år.

⁷² Tilsynsforskriften § 12.

⁷³ Veileder i tilsyn med barneverninstitusjoner.

⁷⁴ E-post fra Statens helsetilsyn med vedlegg mottatt 5.01.2018.

⁷⁵ Helsetilsynet bestemmer tema for tilsyn og fylkesmannen utfører tilsynet etter en veileder.

⁷⁶ Tilsynsforskriften § 8.

⁷⁷ Veileder i tilsyn med barneverninstitusjoner.

Revisjonen viser at de kontrollerte tilsynsrapportene:

- gjengir hjemmelen for å føre tilsyn⁷⁸
- inneholder informasjon om antall beboere og om det er fattet oppfølgingsvedtak og kartlegging i medhold av barnevernloven
- formidler at eventuelle tvangsprotokoller er fulgt opp, og det henvises til hjemmelen i rettighetsforskriften

Tilsynsrapportene beskriver delvis:

- forholdene det er ført tilsyn med
Fylkesmannen beskriver forhold som er tatt opp under tilsynet, men beskrivelsen kan være kort, slik at det ikke alltid framgår tydelig hvilke forhold som er kontrollert og vurdert. Enkelte fylkesmenn gir en fylldig beskrivelse av forholdene de har kontrollert, mens andre bare omtaler kort hva de har kontrollert, og hva det har vært snakket med beboerne om, slik som: «Barna har det bra». Alle fylkesmennene opplyser at de utarbeider og lagrer referater fra samtalene med barna.
- tilsynets vurdering og konklusjon
Revisjonen viser at det er store variasjoner i fylkesmennenes beskrivelse av tilsynets vurdering og konklusjon. Enkelte konklusjoner er korte, for eksempel at «tilsynet har ingen kommentarer til driften». Andre beskriver mer utfyllende hvilke temaer de har undersøkt med konklusjoner. Fylkesmennene kan også konkludere på hele driften, mens det av rapporten framgår at det har vært ett hovedtema, for eksempel helse.

Tilsynsrapportene gir ikke:

- en beskrivelse av hvilke kriterier (regelverk) som fylkesmannen legger til grunn for tilsynet og som omsorgssenteret blir undersøkt og vurdert etter
- en oversikt over hvilke dokumenter og opplysninger som er innhentet og vurdert i planleggingen og gjennomføringen av tilsynet

Helsetilsynet opplyser at deres gjennomgang av de 176 tilsynsrapportene fra tilsyn på omsorgssentre i 2017 også viser at det er stor variasjon når det gjelder innholdet i rapportene, og hvordan tilsynene er beskrevet. Helsetilsynet opplyser at fylkesmannen skal beskrive hva som faktisk er undersøkt, og redegjøre for hva som er bra og mindre bra. Helsetilsynet vil framover arbeide for å sikre at fylkesmennene rapporterer mer ensartet og i henhold til veilederen.

7 Konklusjoner

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) er fagorgan for barnevernet og styrer Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat). Etaten leverer statlige barne- og familieverntjenester og har blant annet ansvar for å tilby egnede tiltak med høy og riktig kvalitet til barn med særskilte behov. Bufetat har et lovfestet ansvar for å gi enslige mindreårige asylsøkere under 15 år tilbud om opphold på et omsorgssenter.

Bufetat har ansvar for å sikre at omsorgssenteret drives i samsvar med barnevernloven med forskrifter. Kvaliteten skal sikres ved at Bufetat ved regionene gjennomfører årlige kvalitetskontroller (etterfølgende kontroll) av både statlige og private omsorgssentre og at Statens helsetilsyn (Helsetilsynet), gjennom sitt overordnede faglige tilsyn ved omsorgssentrene, blant annet utvikler tilsynsmetodikk som sikrer god kvalitet i tilsynene. Tilsynene gjennomføres av den enkelte fylkesmann. Det skal gjennomføres minst to årlige tilsyn hvor av et skal være uanmeldt for å kunne skaffe fylkesmannen kjennskap til barnas hverdagssituasjon. Det er ikke gitt unntak fra kravene.

Ved utgangen av 2016 var det totalt 57 omsorgssentre hvor det bodde 323 enslige mindreårige asylsøkere under 15 år. I løpet av 2017 gikk tilstrømningen betraktelig ned, samtidig som mange av barna fikk innvilget asyl og ble bosatt i kommunene. Per september 2017 var det totalt 15 omsorgssentre hvor det bodde 96 barn.

⁷⁸ Barnevernloven § 5A-7. I tillegg framgår det av formålet med tilsynet at fylkesmannen skal påse at lover og regelverk blir fulgt, og at barna får forsvarlig omsorg og behandling på omsorgssenteret.

Målet med revisjonen er å kontrollere om Bufetat etterlever krav til kvalitetssikring av omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år og om fylkesmannen gjennomfører tilsyn med kvaliteten i omsorgssentrene i henhold til gjeldende lov og regelverk.

Verken Bufetat eller fylkesmannen etterlever fullt ut kravene til kontroll og tilsyn med omsorgssentrene hva gjelder antall kontroller og tilsyn. Hovedårsaken var at flere av de private omsorgssentrene var under avvikling og kontroller og tilsyn ble derfor ikke prioritert. Ved avvikling er det risiko for at omsorgstilbudet til barna ikke blir opprettholdt på et forsvarlig nivå, blant annet fordi økonomiske rammer endres og ansatte slutter. Revisjonen viser at sentrene var i drift og hadde barn bosatt i hele 2017.

Fylkesmennene etterlever heller ikke kravet om at minst ett av to årlige tilsyn skal være uanmeldt og flere fylkesmenn gjennomfører ikke samtaler med det enkelte barn, men kun gruppesamtaler. Det enkelte barn får dermed ikke alltid anledning til å fortelle om krenkelser, ulovlig bruk av tvang eller andre forhold som indikerer at omsorgssenteret ikke gir forsvarlig omsorg og behandling. I tillegg har ikke Helsetilsynets registrerings- og styringssystem funksjonalitet for å skille mellom enkeltsamtaler og gruppesamtaler. Gruppesamtaler blir registrert som enkeltsamtaler og Helsetilsynets statistikk gir misvisende styringsinformasjon og kan derfor ikke brukes til å avgjøre om det må iverksettes tiltak.

Det er mangler i virksomhetenes arbeid når det gjelder planlegging, gjennomføring og rapportering. Bufetat og fylkesmannen etterlever heller ikke kravet til å dokumentere saksbehandlingen for å sikre etterprøvbarehet. Videre har mange av rapportene fra etterfølgende kontroll og tilsyn mangelfulle beskrivelser og vurderinger av gjennomførte kontroller, også på viktige områder som barnas skole og opplæringstilbud, medisinsk tilsyn og behandling og bruk av tolk. Bufdir og Helsetilsynet har i liten grad fulgt opp kvaliteten i Bufetats og fylkesmannens kontroller, og mangler derfor informasjon om kontrollene og derved grunnlag for å tilpasse kontroll- og tilsynsmetodikk eller iverksette andre korrigerende tiltak ved behov.

Enslige mindreårige asylsøkere i omsorgssentre er i en sårbar situasjon. Mange har vært utsatt for store belastninger i sitt opprinnelsesland eller under flukten og opplever ofte sorg og savn som følge av at de har forlatt familie, nærmiljø og hjemland. Barna har behov for beskyttelse, omsorg, trygghet og tett oppfølging i påvente av behandlingen av asylsaken og etterfølgende bosetting eller retur til hjemlandet. Bufetats og fylkesmennenes manglende gjennomføring av antall lovpålagte kontroller, uanmeldte tilsyn, enkeltsamtaler med barn og manglende etterprøvbarehet i gjennomføringen av tilsynene, fører til at kontrollinstansene ikke får tilstrekkelig informasjon om hvorvidt barna får forsvarlig omsorg og behandling.

7.1 Problemstilling 1– Bufetats kvalitetskontroll i omsorgssentrene

7.1.1 Bufdirs styring

Bufdir utarbeidet rutiner og retningslinjer for regionenes planlegging, gjennomføring og oppfølging av kvalitetskontroll i 2008, og disse er sist revidert i 2010. Direktoratet startet i 2015 et arbeid med å utvikle en risikobasert kontrollmetodikk som skal styrke internkontrollen og bidra til felles praksis i regionene. Bufdir har imidlertid ikke fastsatt plan for når en ny kontrollmetodikk skal implementeres.

Bufdir følger opp at regionene gjennomfører pålagte årlige kvalitetskontroller gjennom mål og resultatstyringen. I tillegg skal regionene utarbeide en årlig sammenstilling av gjennomførte kvalitetskontroller hvor det skal pekes på områder med utfordringer. Fylkesmannen skal sende årsrapporter hvor det blant annet skal rapporteres på saker tilsynet har tatt opp i løpet av året. Imidlertid har ikke Bufdir mottatt rapporteringen fra Bufetat og heller ikke fra alle fylkesmennene de seneste årene.

Revisjonen viser at Bufdir ikke ivaretar ansvaret for å utvikle en risikobasert kontrollmetodikk og har ikke etterspurt og fått nødvendig informasjon gjennom regionenes og fylkesmennenes rapportering om kvalitetskontroller og tilsyn.

7.1.2 Planlegging av kvalitetskontroll

Revisjonen viser at to av tre regioner gjør en årlig risikovurdering av omsorgssentrene. Regionenes vurderinger og valg av omsorgssentre for etterfølgende kontroll blir imidlertid ikke dokumentert. Regionene planlegger kontrollbesøk ved å innhente og vurdere informasjon om det enkelte omsorgssenteret, og bestemmer så hvilke forhold som skal følges opp i kontrollene. Saksbehandlernes vurderinger blir dokumentert i interne arbeidsdokumenter uten rutiner for arkivering.

Manglende dokumentasjon av risikovurderinger og av saksbehandlernes vurderinger i planleggingen sikrer ikke nødvendig etterprøvbarehet av Bufetas prioriteringer i etterfølgende kontroller.

7.1.3 Gjennomføring av kvalitetskontroll

Revisjonen viser at Bufetat i 2016 gjennomførte den årlige pålagte kvalitetskontrollen på de ti utvalgte omsorgssentrene. I 2017 ble det imidlertid ikke gjennomført årlig kvalitetskontroll ved sju av de ti omsorgssentrene. Bufetat begrunner dette med at to av kontrollene for 2016 ble utsatt til januar 2017 og at fem omsorgssentre var under avvikling. Revisjonen viser imidlertid at disse omsorgssentrene var aktive i slutten av september 2017 og at det på dette tidspunktet bodde til sammen 22 barn der.

Når Bufetat ikke gjennomfører kvalitetskontroller på omsorgssentre, er det fare for at det ikke blir oppdaget om omsorgssentrene har manglet kvalitet i omsorgstilbudet og at barna som bor der ikke får et godt og tilpasset tilbud.

Regionene dokumenterer gjennomføringen av kvalitetskontroller på omsorgssentrene ulikt. Én av regionene dokumenterer hva som er kontrollert og observert i kontrollen og lagrer dette i arkivsystemet. To av regionene dokumenterer kontrollen i interne arbeidsdokumenter uten krav til arkivering og sikrer derfor ikke kravet til etterprøvbarehet.

Bufetats kontroll av barnas skole- og opplæringstilbud, medisinsk tilsyn og behandling og omsorgssenterets bruk av tolk

Bufetat kontrollerer hva omsorgssenteret har beskrevet i sentrale dokumenter på områdene skole- og opplæringstilbud, medisinsk tilsyn og behandling og bruk av tolk. Gjennomføringen av kontrollene blir notert i saksbehandlernes arbeidspapirer, men blir ikke arkivert. Videre er områdene et tema i intervjuer med de ansatte, men regionene har ingen rutiner for å snakke med verken den skoleansvarlige- eller den helseansvarlige på omsorgssenteret for å kunne vurdere om Bufdirs retningslinjer for skole- og helseansvarlige blir etterlevd.

Revisjonen viser at Bufetat i cirka halvparten av de kontrollerte rapportene dokumenterer at de ovennevnte områdene har vært et tema i kontrollene. Beskrivelsen av hva som er kontrollert og hva som er resultatet av kontrollen varierer i innhold og omfang. Enkelte beskrivelser er meget korte og det er vanskelig å forstå hva som faktisk er kontrollert og vurdert.

Revisjonen viser at Bufetats vurderinger av innhentet informasjon og gjennomførte kvalitetskontroller ikke blir dokumentert i henhold til kravet om dokumentasjon i offentlig saksbehandling. Mangelen på dokumentasjon gjør det vanskelig å etterprøve om Bufetat i kvalitetskontrollene har vurdert omsorgssenterets kvalitet i arbeidet med å ivareta barnas rettigheter og behov på viktige områder,

7.1.4 Rapportering om kvalitetskontroll

Rapport

Revisjonen viser at Bufdir ikke har utarbeidet en felles mal for å rapportere om kvalitetskontroll. Det er ikke alle regionene som følger krav om å beskrive hvilke dokumenter og informasjon som ligger til grunn for kontrollene, hva som er kontrollert og hva som er resultatet av kontrollen. Manglende dokumentasjon og informasjon sikrer derfor ikke nødvendig informasjon og etterprøvbarehet for interessentene.

Årlig sammenstilling av rapporter

Ingen av regionene har utarbeidet en årlig sammenstilling av rapportene fra kvalitetskontroller, slik Bufdir krever. Dermed får ikke direktoratet oversikt over områder der det er utfordringer med krav til et kunnskapsbasert barnevern og oversikt over de tiltakene, som er iverksatt som følge av resultatene av kontrollene.

7.2 Problemstilling 2 – Helsetilsynets overordnede ansvar og fylkesmannens tilsyn med omsorgssentrene

7.2.1 Helsetilsynets overordnede faglige tilsyn

Helsetilsynet har etablert tilsynsskolen, som tilbyr temakurs for å øke kompetansen til ansatte som arbeider med tilsyn. Videre har Helsetilsynet utarbeidet en veileder for tilsyn med barnevernsinstitusjoner, som kan brukes ved tilsyn på omsorgssentre så langt den passer. Helsetilsynet har siden de i 2010 fikk den overordnede faglige tilsynsmyndigheten på området, i liten grad fulgt opp kvaliteten i fylkesmennenes tilsyn på omsorgssentre.

Helsetilsynet opplyser at de i 2017 har startet et arbeid for å vurdere kvaliteten på fylkesmannens gjennomføring av tilsynet. Hensikten er å kunne vurdere hva som er beste praksis, og hvilke faglige nivåer og hva slags praktisk kompetanse, som må ligge til grunn for god kvalitet i tilsynene. Helsetilsynet har imidlertid ikke lagt en plan for det videre arbeidet eller fastsatt når resultatet av arbeidet skal foreligge.

7.2.2 Planlegging av tilsyn

Tre av sju fylkesmenn gjennomfører risikovurderinger av tilsyn på barneverninstitusjoner, og dokumenterer om det har observert risikoer eller ikke. Grunnlaget for vurderingene og begrunnelsen for definerte risikoer blir imidlertid ikke dokumentert.

Alle fylkesmennene planlegger tilsynsbesøk på de enkelte omsorgssentrene ved å gjennomgå aktuelle dokumenter og vurdere på hvilke områder det er risiko for svikt. Saksbehandlernes vurderinger blir kun notert i saksbehandlernes arbeidspapirer og blir ikke arkivert.

Manglende dokumentasjon av risikovurderinger, saksbehandlers prioriteringer og forhold som skal følges opp i tilsynene, sikrer ikke nødvendig etterprøvbarehet av fylkesmannens prioriteringer i tilsynene.

7.2.3 Gjennomføring av tilsyn

Revisjonen viser at ikke alle de kontrollerte fylkesmennene gjennomfører de to lovpålagte årlige tilsynene med de 10 utvalgte omsorgssentrene. Blant annet er det ved to av omsorgssentrene ikke gjennomført tilsyn i 2017 fordi sentrene ble avvirket på slutten av året. Videre gjennomfører fylkesmennene få uanmeldte tilsyn, til tross for at de er pålagt å ha minst ett uanmeldt tilsyn i året. Bare 9 av de 48 kontrollerte tilsynene i 2016 og 2017 var uanmeldte. Rapporteringen for 2016 og 2017 i NESTOR for alle landets fylkesmenn, viser at det er gjennomført henholdsvis 10,5 og 21,3 prosent uanmeldte tilsyn på omsorgssentre.

Når de pålagte tilsynene ikke blir gjennomført, er det fare for at svikt i driften ved et omsorgssenter ikke blir oppdaget, og at barna derfor ikke får den omsorgen og behandlingen de har krav på. Manglende gjennomføring av uanmeldte tilsyn, der ledelsen og de ansatte ikke er forberedt når tilsynsteamet kommer, medfører også risiko for at fylkesmannen ikke får tilstrekkelig kjennskap til hverdagssituasjonen på omsorgssenteret.

Samtaler med barn

Fylkesmannen skal ta kontakt med hvert enkelt barn som bor på omsorgssenteret og spørre om barnets syn på oppholdet. Ifølge veilederen for tilsyn med barnevernsinstitusjoner er formålet med å snakke med barn i tilsyn å undersøke om det enkelte barnet får forsvarlig omsorg og behandling. Revisjonen viser at to av sju embeter gjennomfører gruppesamtaler med barn fordi det kan være utfordrende å få gjennomført enkeltsamtaler. Dette er uheldig fordi barna i gruppesamtaler ikke kan fortelle om vanskelige temaer som mangelfull omsorg eller om de får sine behov ivaretatt, slik som medisinsk behandling, mat, søvn, fritidsaktiviteter og godt skoletilbud. Informasjonen fra barna er viktig for at fylkesmannen skal kunne bedømme om omsorgssenteret drives forsvarlig.

Fylkesmennene skal registrere i NESTOR både hvor mange barn som har fått tilbud om samtale og hvor mange samtaler som er gjennomført. Gruppesamtaler registreres i NESTOR som om det er gjennomført samtale med hvert enkelt barn. Det framgår blant annet av NESTOR at de sju kontrollerte fylkesmennene i 2016 snakket med 90 prosent og i 2017 med 57 prosent av alle barna som var bosatt på omsorgssentrene. Tallene sier ingenting om hvor mange samtaler som er gjennomført med hvert enkelt barn. Statistikken gir dermed heller ikke korrekt styringsinformasjon om hvor mange samtaler fylkesmannen har gjennomført med hvert barn.

Helsetilsynet har satt som krav at minst 80 prosent av barna bosatt på omsorgssenteret skal få tilbud om samtale, men har ikke satt krav til hvor mange barn det skal gjennomføres samtaler med for å synliggjøre hvor viktig det er at fylkesmennene faktisk får gjennomført samtaler med det enkelte barnet.

Det er videre et krav at tilsynet skal legges til et tidspunkt der det kan forventes at barna er tilstede på omsorgssenteret. To av sju fylkesmenn gjennomfører tilsyn på dagtid og barna holdes hjemme fra skolen, og går dermed glipp av undervisningen.

Fylkesmannens kontroll av barnas skole- og opplæringstilbud, medisinsk tilsyn og behandling og omsorgssenterets bruk av tolk

Fylkesmennene opplyser at de i hvert tilsyn kontrollerer hva omsorgssenteret har beskrevet i sentrale dokumenter når det gjelder barnas skole- og opplæringstilbud, og om omsorgssenteret ivaretar barnas rett til nødvendig medisinsk tilsyn og behandling. Områdene er tema i intervjuene med de ansatte og i samtalene med barna.

Fylkesmennene har ingen rutiner for å intervjuer verken den skoleansvarlige- eller den helseansvarlige med tanke på å kunne vurdere om Bufdirs retningslinjer for skole- og helseansvarlige blir etterlevd. Omsorgssentrene bruk av tolk er ikke et fast tema i tilsynene.

Revisjonen viser at fylkesmennene i de fleste kontrollerte rapportene omtaler meget kort hva som er kontrollert og vurdert av barnas skole- og opplæringstilbud og barnas tilbud av medisinsk tilsyn og behandling. Bruk av tolk er i liten grad omtalt. Det framgår ikke av tilsynsrapportene hvilke dokumenter og opplysninger som er innhentet og vurdert i tilsynene.

Fylkesmannens kontroller og vurdering av innhentet informasjon og intervjuer med de ansatte blir ikke dokumentert. Referat fra samtalene med barna blir imidlertid dokumentert. Mangelen på dokumentasjon gjør det uklart om fylkesmennene har vurdert omsorgssenterets kvalitet i arbeidet med å ivareta barnas rettigheter og behov på viktige områder og sikrer ikke nødvendig etterprøvbarehet for interessentene.

7.2.4 Rapportering om tilsyn

Tilsynsrapport

Revisjonens gjennomgang av tilsynsrapportene viser at fylkesmannen bare viser til hjemmelen for å føre tilsyn. Det er ikke beskrevet hvilke regelverk som legges til grunn for tilsynet og som omsorgssenteret blir kontrollert og vurdert etter. Av rapportene framgår det heller ikke hvilke dokumenter og opplysninger som er innhentet og vurdert i planleggingen og gjennomføringen av tilsynet.

Revisjonen viser videre at fylkesmennenes ofte beskriver ganske kort hva de har kontrollert. Det varierer om de forteller hvilke forhold beboerne har tatt opp, og hvilke områder som er kontrollert og vurdert. Fylkesmannens konklusjoner i tilsynsrapportene gir i mange tilfeller ikke tilstrekkelig informasjon om hva de har konkludert på.

Tilsynsrapporten er et viktig virkemiddel i fylkesmannens kommunikasjon med omsorgssenteret, Bufetat og andre som ønsker å lese rapporten. Mangel på omtale av hva som er kontrollert sikrer derfor ikke nødvendig etterprøvbarehet av hvorfor fylkesmannen har vurdert et forhold som lovlig eller ulovlig. Det kan derfor stilles spørsmål ved om innholdet i tilsynsrapportene gir et dekkende og helhetlig bilde av om barna blir behandlet hensynsfullt og med respekt og får forsvarlig omsorg og behandling.

Årsrapporter

Det er satt et krav om at fylkesmannen skal utarbeide en årsrapport om tilsynsvirksomheten. Rapporten skal sendes til institusjonens ledelse og Bufetat. Revisjonen viser at én av fylkesmennene ikke har utarbeidet årsrapport, og at bare tre har sendt årsrapporten til de rette mottakerne. Bufdir har imidlertid ikke etterlyst årsrapporteringen. I årsrapporten skal det rapporteres om hvilke saker tilsynet har tatt opp i løpet av året og hvilke tiltak tilsynsteamene har foreslått. Revisjonen viser at fylkesmennene ikke rapporterer i henhold til kravene. Bufetat får derfor ikke viktig informasjon om forholdene på omsorgssentrene, om sentrene drives i samsvar med gjeldende lover, forskrifter og retningslinjer og om barna får forsvarlig omsorg og behandling.