

Helsetilsynet / Publikasjoner / Rapport fra Helsetilsynet / 2023

RAPPORT FRA HELSETILSYNET

Oppsummering av tilsyn med barnevernsinstitusjoner – et tilstandsbilde

Rapport fra Helsetilsynet 2/2023

31.05.2023



Rapporten, *Oppsummering av statsforvalters tilsyn med barnevernsinstitusjoner i 2020 og 2021*, er en sammenstilling av statsforvalternes årsrapporter fra 2020 og 2021. I disse årene ble gjennomført 1752 tilsyn med nesten 900 institusjoner. Sammen med tall på tvangsprotokoller og klager, gir dette et bilde av tilstanden ved landets barnevernsinstitusjoner.

Funnene fra statsforvalternes tilsyn med barnevernsinstitusjoner viser utfordringer som kan hindre at barn får riktig hjelp til riktig tid. Rapporten beskriver et utfordringsbilde som er gjenkjennbart fra tidligere rapporter fra Helsetilsynet.

ISBN 978-82-93595-53-3

RAPPORT FRA HELSETILSYNET

Sammendrag

Rapporten, *Oppsummering av statsforvalters tilsyn med barnevernsinstitusjoner i 2020 og 2021*, er en sammenstilling av statsforvalternes årsrapporter fra 2020 og 2021. I disse årene ble gjennomført 1752 tilsyn med nesten 900 institusjoner. Sammen med tall på tvangsprotokoller og klager, gir dette et bilde av tilstanden ved landets barnevernsinstitusjoner.

Funnene fra statsforvalternes tilsyn med barnevernsinstitusjoner viser utfordringer som kan hindre at barn får riktig hjelp til riktig tid. Rapporten beskriver et utfordringsbilde som er gjenkjennbart fra tidligere rapporter fra Helsetilsynet.

Utfordringer på tvers av embetene

Formålet med statsforvalternes tilsyn med barneverninstitusjoner er:

- å kontrollere at lov- og regelverk følges
- at barnas rettssikkerhet ivaretas
- at institusjonene gir barna forsvarlig omsorg og behandling.

Generelt beskriver statsforvalterne hvordan institusjonene strekker seg langt for å imøtekomme og ivareta barnas behov, og sikre at barna har det trygt og godt.

Likevel tydeliggjøres det et samlet utfordringsbilde på tvers av embetene. Dette er utfordringer som påvirker institusjonenes mulighet til å gi barna det de har rett på. Utfordringene viser viktigheten av tydelig ansvarsdeling og samarbeid mellom instanser som skal bidra til å gi barna varig endring og positiv utvikling.

Rapporten trekker frem følgende momenter som er særlig betydningsfulle for barn på barnevernsinstitusjon:

- manglende samhandling, kompetanse og bemanning gjør det utfordrende å gi et forsvarlig og tilpasset institusjonstilbud
- alvorlig tvangsbruk øker - men andel klager går ned
- barn med komplekse behov stiller særlige krav til forebygging av tvang

Kompleksiteten øker

Statsforvalterne fremhever at kompleksiteten i barnas behov og utfordringer øker. Årsrapportene beskriver en situasjon hvor barn som bor på institusjon i stor grad trenger koordinert hjelp fra flere instanser på samme tid og at dette krever bedre samarbeid på tvers av ulike instanser. Særlig fremheves utfordringer knyttet til helsemessige oppfølging.

I tillegg trekker statsforvalterne frem i hvilken grad det finnes tilgjengelig tiltak som er tilpasset barnas reelle behov. Her påpeker de også viktigheten av at barnas utfordringer er tilstrekkelig kartlagt i forkant av flytting til institusjon. Flere statsforvaltere beskriver at institusjonene ikke er tilpasset eller har de nødvendige forutsetningene for å ivareta behovene til barna. En konsekvens blir at institusjonene får ansvaret for oppfølging av barnet uten nødvendig bistand fra andre instanser.

Markant nedgang i antall klager

Det totale antallet innsendte tvangsprotokoller har siden 2017 vært relativt stabilt. Dette gjelder også hvordan protokollene er fordelt etter type tvangsbruk, inngrep og begrensninger. Når barn utsettes for tvang eller andre inngrep har de rett til å klage, og denne klageretten er en viktig rettssikkerhetsgaranti. Antall klager har vært relativt stabilt fra 2017 til 2020, men fra 2020 til 2021 har antallet gått markant ned. Det er nesten en halvering av innsendte klager.

Flere av statsforvalterne trekker frem situasjoner hvor tvang kunne ha vært unngått, hvis forebyggingen hadde vært mer systematisk.

Avhengig av koordinert samarbeid

Institusjonene har selv ansvar for å etterleve kravene til forsvarlige tjenester og rette

lovbrudd. Tilsyn skal bidra til at lovbrudd avdekkes og rettes og styrke forbedringsarbeidet i institusjonene. Som denne rapporten viser, fremstår det som en utfordring for institusjonene alene å skulle gjennomføre nødvendige endringer, ettersom institusjonenes mulighet for å ivareta barnas behov er avhengig av koordinert samarbeid med mange ulike instanser. Helsetilsynet mener at det er nødvendig med bedre samarbeid og tydelig ansvarsdeling mellom instansene, slik at barn som ikke kan bo hjemme får et tilbud som bidrar til at de får optimalisert sine oppvekst- og utviklingsbetingelser.

Leseveiledning

Rapporten består av syv kapitler som oppsummerer statsforvalternes tilsyn med barnevernsinstitusjoner i 2020 og 2021.

Kapittel 1 - *Statsforvalters tilsyn med barnevernsinstitusjoner*, beskriver formål og rammer for tilsyn med barnevernsinstitusjoner, og også datagrunnlaget rapporten er basert på.

Kapittel 2 - *Gjennomføring av tilsyn med barnevernsinstitusjoner i 2020 og 2021*, beskriver omfanget og volumet av tilsynet.

Kapittel 3 - *Samtaler med barn*, handler om statsforvalters samtaler med barn som bor på institusjon. Statsforvalter skal ta kontakt med hvert enkelt barn å tilby dem en samtale når de er på tilsyn.

Kapittel 4 - *Statsforvalters vurdering av institusjonene*, gir en oppsummering av statsforvalternes vurderinger fra årsrapportene.

Kapittel 5 - *Bruk av tvang og begrensninger i institusjonene*, viser antallet innrapporterte tvangsprotokoller til statsforvalter.

Kapittel 6 - *Statsforvalternes behandling av klager etter rettighetsforskriften*, gir en oversikt over antallet innsendte klager på bruk av tvang eller andre begrensninger fra barn på institusjon.

Kapittel 7 - *Avsluttende oppsummering og forslag til utvikling*, beskriver mer utdypende de momentene som er særlig betydningsfulle for barn på barnevernsinstitusjon. Kapittelet viser også til arbeid som er igangsatt for å sikre kvaliteten i institusjonstilsynet, og hvordan bidra til god og treffsikker faglig styring av statsforvalternes tilsyn med institusjoner.

Relatert innhold

Funn fra tilsyn med barnevernsinstitusjoner viser utfordringer som kan hindre at barn får riktig hjelp...

8 av 9 statsforvaltere vurderer at barna ikke får den oppfølgingen de har behov for. Manglende samhandling med andre instanser, kompetanse og bemanning gjør det utfordrende å gi barna med de mest...

RAPPORT FRA HELSETILSYNET

1. Innledning

I 2020 og 2021 bodde det 1766 og 1678 barn på barneverninstitusjon. Det utgjorde i underkant av tre prosent av alle barn med barneverntiltak, og syv prosent av alle barn med tiltak utenfor hjemmet. Det disse barna har til felles er at de av ulike grunner ikke kan bo hjemme. De har alle sin historie og sin opplevelse av hva som har vært grunnen til at de for en kortere eller lengre periode har bodd på barneverninstitusjon.

Uavhengig av hvor et barn bor har alle barn de samme rettighetene. For barn som bor på barnevernsinstitusjon er det ekstra viktig at disse rettighetene sikres og følges opp. Alle barn har en grunnlovsfestet rett til vern om sin personlige integritet, rett til å bli hørt og rett til at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn^[1]. Barn som bor på barneverninstitusjon, har rettigheter i tråd med Lov om barneverntjenester (barnevernloven) § 5-9 og i Forskrift om rettigheter og bruk av tvang under opphold i barnevernsinstitusjon (rettighetsforskriften). Her er barnets rett til omsorg, vern, beskyttelse, trygghet og utviklingsmuligheter tydeliggjort gjennom institusjonens plikt til å gi barn god og forsvarlig omsorg, vern og behandling. Disse rettighetene bidrar til å legge grunnlaget for at barn som bor på institusjon kan sikres varige og positive endringer, utviklingsmuligheter, økt livskvalitet og trygge rammer^[2].

Rett til omsorg og trygghet når barn ikke kan bo hjemme

Barn på barnevernsinstitusjon har samme behov for omsorg og trygghet som alle andre barn. Men, barna har ofte vokst opp med påkjenninger, utfordringer og belastninger, som stiller spesielle krav til omsorgen de har behov for. Balansen mellom trygghet, omsorg og nødvendige grenser er utfordrende i all omsorg til barn. Det er de voksne som har ansvar for å verne og beskytte barn mot farlige situasjoner. På samme måte som foreldre må sette nødvendige grenser skal også voksne på barnevernsinstitusjoner gjøre dette. Forskjellen er at når institusjoner gjør dette, må de dokumentere hva de har gjort, hvorfor og hvordan. Dette dokumenteres oftest som enkeltvedtak og omtales som tvangsprotokoll.. Når barn har vært utsatt for tvang har de mulighet til å klage på den tvangsbruken de har vært utsatt for. Denne muligheten til å klage er en viktig rettsikkerhetsgaranti, og det gir statsforvalter og tilsynet innsikt i hvordan barna har opplevd tvangen.

Innholdet og vurderingene i denne rapporten omfattes av barnevernloven av 1992 med tilhørende forskrifter. Lov- og forskriftshenvisningene i rapporten vil derfor være til dette lovverket.

[1] Grunnloven § 104, FNs barnekonvensjon art. 3, 12, 20 og den europeiske menneskerettskonvensjon

[2] Prop. 133 L (2020–2021) Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven

RAPPORT FRA HELSETILSYNET

2. Statsforvalterens tilsyn med barneverninstitusjoner

Formålet med tilsyn er å forebygge og avdekke lovbrudd, og bidra til å styrke kvaliteten og ivareta barnas rettssikkerhet. Statsforvalternes tilsyn med barneverninstitusjoner er en lovpålagt oppgave etter barnevernloven § 2-3b og Forskrift om tilsyn med barn i barneverninstitusjoner for omsorg og behandling (tilsynsforskriften). Formålet med institusjonstilsynet er at statsforvalteren skal påse at barna som bor på institusjon får forsvarlig omsorg og behandling, og at institusjonene behandler barna hensynsfullt, og med respekt for sin integritet. Statsforvalteren skal i tilsynet rette oppmerksomhet mot alle forhold som kan ha betydning for hvordan barna trives, utvikler seg, og om barnas rettssikkerhet ivaretas. Dette skal bidra til å sikre at barn som bor på institusjon får bedre omsorg, og at deres rettssikkerhet og grunnleggende rettigheter ivaretas.

Barneverninstitusjon er ett av alternativene når det er behov for å flytte barnet i tiltak utenfor hjemmet. Barn kan bo på barneverninstitusjon gjennom samtykke fra foreldre, eller samtykke fra barnet selv etter fylte 15 år, i tråd med barnevernloven §§ 4-4 sjette ledd og § 4-26, eller ved beslutning fra fylkesnemnda, etter barnevernloven §§ 4-12 og 4-24. Barnevernet kan også fatte midlertidige vedtak i akutt situasjoner i tråd med barnevernloven §§ 4-6 og 4-25.

Barneverninstitusjonene utøver den daglige omsorgen for barna i foreldrenes sted. Det gir institusjonene et særskilt ansvar for å gi barna forsvarlig omsorg. Hva denne omsorgen innebærer beskrives i Rettighetsforskriften, og utdypes i Rundskriv Q-19/2021 Retningslinjer til forskrift om rettigheter og bruk av tvang under opphold på barneverninstitusjon. Det handler både om hva slags ansvar institusjonene har for å gi denne omsorgen, og hvilke rettigheter barna har for å få den omsorgen de har krav på. Omsorgsansvaret innebærer at barnevernsinstitusjonene skal gi barna:

- forsvarlig omsorg
- vern og beskyttelse
- tydelige rammer for å sikre trygghet og god utvikling
- oppfølging av skole- og opplæringstilbud
- fritidsaktiviteter.

Barna skal oppleve stabil og god voksenkontakt, de skal oppleve mestring, og de skal bli sett og hørt. Målet er at barn på institusjon skal kunne leve et mest mulig normalt liv.

Når institusjoner utøver omsorg, er en viktig del å sette normale grenser for barna - som innetid, bruk av telefon og data og følge med på hvor barna oppholder seg og med hvem. Når institusjonene setter slike grenser skal dette dokumenteres i institusjonens journalsystem, og barnet kan også klage på disse begrensningene til statsforvalter.

I noen helt særskilte tilfeller har institusjonene mulighet for å gå lengre i grensesetting enn det foreldre har. Barnevernsinstitusjoner har mulighet for å utøve tvang, andre inngrep og begrensninger i tilfeller og situasjoner hvor det vurderes som nødvendig for å verne, beskytte og hjelpe barnet. Det krever imidlertid egne hjemler og oppfyllelse av strenge vilkår for at institusjonene skal kunne bruke tvang mot barn. Formålet skal være å forhindre at barna utsetter seg for fare, skader seg eller er til fare for andre.

2.1. Informasjonsgrunnlag og metode

Denne rapporten oppsummerer statsforvalternes tilsyn med barnevernsinstitusjoner fra 2020 og 2021, og er en videreutvikling av Helsetilsynets rapporter om oppsummering av tvangsbruk i barneverninstitusjoner. Tidligere rapporter har satt søkelys på omfanget av tvang. Denne rapporten vil i tillegg fremheve statsforvalternes egne vurderinger fra tilsyn med barneverninstitusjoner. Målet er å gi et bredere bilde av hvilke vurderinger og observasjoner statsforvalterne fremhever i sine oppsummeringer. Videre ønsker Helsetilsynet å synliggjøre noen av de utfordringene som er gjennomgående for statsforvalterne på landsbasis.

Statsforvalterne utarbeider årlig en rapport om tilsyn med barnevernsinstitusjon etter tilsynsforskriften § 14. Rapportene utarbeides med en felles mal for alle embeter med hovedvekt på følgende temaer:

- Samtaler med barn
- Bruk av tvang
- Statsforvalternes egne vurderinger av situasjonene og utfordringsbildet i institusjonene.

Årsrapportene fra 2020 og 2021 er sammen med tall om bruk av tvang, grunnlaget for denne rapporten. Innholdet fra årsrapportene er systematisert og registrert i et skjema og beskriver hvilke vurderinger og hva statsforvalter har vektlagt i sin oppsummering. Vi vil bruke sitater fra rapportene til å belyse særlig relevante momenter.

Kvantitative data, som antall tvangsprotokoller, klager, tilsyn og gjennomførte samtaler med barn er hentet inn fra statsforvalternes årsrapporter og genererte rapporter fra registrerings- og styringssystemet NESTOR^[3]. Rapporten bruker begrepet tvangsprotokoll som betegnelse på innsendte og protokollførte enkeltvedtak på tvang, og andre inngrep og begrensninger som er registrert av

statsforvalter i tråd med rettighetsforskriften § 26. Begrepet institusjon vil referere til enheter og avdelinger som samlet omtales som institusjon eller barneverninstitusjon.

[3] I Nestor registrerer statsforvalterne forekomst av klagesaker, hvilken hjemmel avgjørelsen er fattet etter, hvilken type institusjon (statlig, ideell eller kommersiell) som har brukt tvangen, barnets kjønn og alder, utfallet av klagebehandlingen og begrunnelsen for utfallet.

2.2. Rapportens begrensninger

Denne rapporten er basert på tilsynsmyndighetens observasjoner og vurderinger. Den gir en indikasjon på områder hvor det er gjennomgående utfordringer på landsbasis.

Rapporten er basert på antall tvangsprotokoller. Innholdet i tvangsprotokollene eller klagene er ikke gjennomgått. Det medfører at barnevernfaglige vurderinger som lå til grunn for tvangsbruken, varighet på tvangsbruken eller hvor omfattende og inngripende tvangen var, ikke er vurdert. Tilsvarende er det ikke vurdert hvilke forhold i tvangsbruken barnet klager på. Helsetilsynet har heller ikke tilgjengelige tall for å beskrive hvordan tvangsbruken fordelte seg på ulike institusjoner, eller antall unike barn som ble utsatt for tvang i 2020 og 2021. Statsforvalters vurderinger gir likevel grunnlag for å belyse noen av de elementene som kan forklare og gi en forståelse for omfanget av tvang, inngrep og begrensninger som barn og unge har vært utsatt for.

Helsetilsynet har i denne rapporten ikke hentet inn eller undersøkt barn og unges erfaring eller opplevelse av tvangsbruk, men vi benytter kunnskap fra rapporter utarbeidet av Barneombudet, Grenseløs omsorg^[4] og «De tror vi er shitkids^[5]», og Forandringsfabrikkens «Hvis jeg var ditt barn»^[6].

Rapporten vil først gi en oppsummering av gjennomføring av tilsynene, før vi presenterer en sammenstilling av statsforvalternes årsrapporter. Deretter gir vi en oversikt over antall tvangsprotokoller og klager. Avslutningsvis gir vi en samlet oppsummering av funn og anbefalinger.

[4] *Grenseløs omsorg. Om bruk av tvang mot barn i barnevern og psykisk helsevern.* Oslo: Barneombudet, 2015.

[5] *De tror vi er shitkids. Rapport om barn som bor på barnevernsinstitusjon.* Oslo: Barneombudet, 2020.

[6] *Hvis jeg var ditt barn. Om tvang i barneverninstitusjon.* Oslo: Forandringsfabrikken, 2019.

RAPPORT FRA HELSETILSYNET

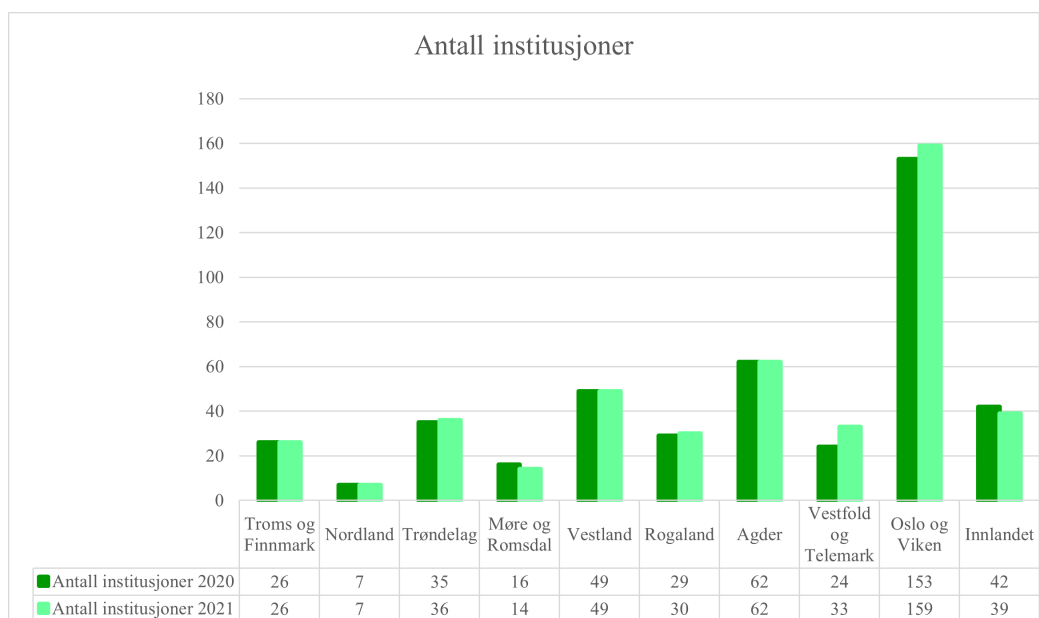
3. Gjennomføring av tilsyn med barneverninstitusjoner i 2020 og 2021

Etter tilsynsforskriften § 8 skal statsforvalter føre tilsyn med barneverninstitusjonene ved stedlig oppmøte og så ofte som forholdene ved institusjonen tilsier det. Det skal gjennomføres minst to tilsynsbesøk hvert år, og ett av tilsynene skal være uanmeldt. For institusjoner som ivaretar barn og unge etter barnevernlovens §§ 4-24 og 4-26, skal det gjennomføres minst fire tilsynsbesøk hvert år, hvorav to av disse skal være uanmeldte^[7]. Tilsynsbesøkene skal legges til tidspunkter der statsforvalter kan forvente at barn og unge er til stede på institusjonen, og statsforvalter skal ta kontakt med det enkelte barn og gi tilbud om samtale.

[7] FOR-2003-12-11-1564 Forskrift om tilsyn med barn i barneverninstitusjoner for omsorg og behandling (Erstattet av FOR-2022-12-16-2272 Forskrift om tilsyn med tjenester og tiltak til barn i barnevernsinstitusjoner m.m. (tilsynsforskriften), gjeldende fra 1.1.2023 og kap 10 Barnevernsinstitusjoner m.m. i LOV-2021-06-18-97 om barnevern gjeldende fra 1.1. 2023)

3.1. Omfang og fordeling av barnevernsinstitusjoner og tilsyn

Tabellen under viser hvor mange institusjoner den enkelte statsforvalter førte tilsyn med i 2020 og 2021. Den gir også et bilde av hvordan institusjonene fordeler seg i landet.



Antall institusjoner hvor den enkelte statsforvalter førte tilsyn med i 2020 og 2021

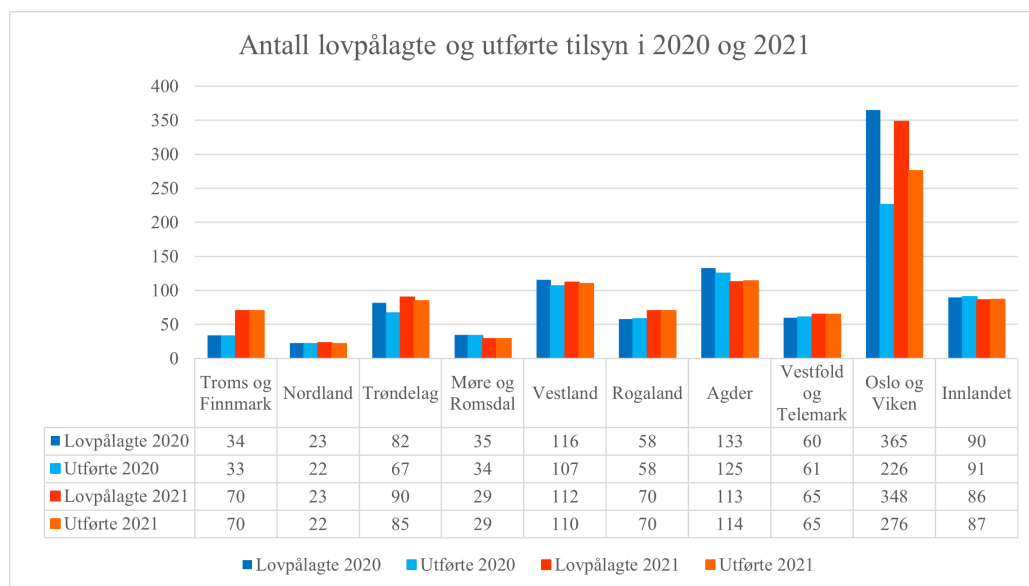
Statsforvalteren i	Antall institusjoner 2020	Antall institusjoner 2021
Troms og Finnmark	26	26
Nordland	7	7
Trøndelag	35	36
Møre og Romsdal	16	14
Vestland	49	49
Rogaland	29	30
Agder	62	62
Vestfold og Telemark	24	33
Oslo og Viken	153	159

Statsforvalteren i	Antall institusjoner 2020	Antall institusjoner 2021
Innlandet	42	39

[Se tabell i fullskjerm](#)

Tabellen viser stor variasjon i antall institusjoner den enkelte statsforvalter fører tilsyn med. Antall institusjoner er førende for hvor mange lovpålagte tilsyn den enkelte statsforvalter skal gjennomføre. Totalt skulle det i 2020 gjennomføres 996 lovpålagte tilsyn med i overkant av 440 institusjonsenheter/avdelinger, og i 2021 skulle det utføres 1006 lovpålagte tilsyn med nærmere 450 institusjoner. Det ble på landsbasis i 2020 og 2021 utført henholdsvis 824 og 928 tilsyn, hvor omtrent 55 % av disse var meldte tilsyn.

Tabellen under viser hvor mange tilsyn den enkelte statsforvalter skulle utføre i 2020 og 2021, og hvor mange som ble gjennomført.



Antall lovpålagte og utførte tilsyn i 2020 og 2021

Statsforvalteren i	Lovpålagte 2020	Utførte 2020	Lovpålagte 2021	Utførte 2021
Troms og Finnmark	34	33	70	70
Nordland	23	22	23	22

Statsforvalteren i	Lovpålagte 2020	Utførte 2020	Lovpål 202
Trøndelag	82	67	
Møre og Romsdal	35	34	
Vestland	116	107	
Rogaland	58	58	
Agder	133	125	
Vestfold og Telemark	60	61	
Oslo og Viken	365	226	
Innlandet	90	91	

Se tabell i fullskjerm

Tabellen viser at statsforvalterne i 2020 gjennomførte 83 % av de lovpålagte tilsynene. Åtte av ti statsforvaltere gjennomførte 90 % av lovpålagte tilsyn. I 2021 gjennomførte ni av ti embeter over 94 % av de lovpålagte tilsynene. Dette er samlet sett en god måloppnåelse.

Som begge disse tabellene viser, er det stor variasjon hos statsforvalterne i antall lovpålagte tilsyn og antall institusjoner. Statsforvalter i Oslo og Viken er den som skiller seg mest ut. De har flest institusjoner, antall lovpålagte og utførte tilsyn. Statsforvalterne i Oslo og Viken, Agder og Vestland utfører nærmere 60 % av alle institusjonstilsynene.

Årsrapportene gir noen forklaringer på andelen av gjennomførte tilsyn. Manglende gjennomføring kan handle om at institusjoner har blitt lagt ned eller startet opp i løpet av året, eller at det ikke har bodd barn og unge på institusjonene. Det har også vært tilfeller hvor tilsyn har blitt avlyst på grunn av smitte eller karantene blant barn og unge på tilsynstidspunktet. Enkelte statsforvaltere beskriver også at de ved enkelte institusjoner har gjennomført flere enn de lovpålagte tilsynene basert på mottatt informasjon, eller at barn og unge har bedt om at statsforvalter har kommet på tilsyn.

3.2. Digitale tilsyn i pandemiårene

I 2020 og 2021 har covid-19 pandemien utfordret statsforvalternes gjennomføring av institusjonstilsynet, og enkelte statsforvaltere beskriver hvordan dette medførte endringer i tilsynsarbeidet. I mai 2020 trådte en midlertidig forskrift i kraft. Den ga adgang til å erstatte stedlig tilsyn med andre kommunikasjonsformer^[8]. Denne forskriften ble opphevet 10. november, 2021. Helsetilsynet utga i 2021 rapporten «Barn og unge på barnevernsinstitusjon under koronapandemien - gjennomgang av 254 tilsynsrapporter» som kartla hvordan pandemien påvirket barna som bodde på institusjon i denne perioden.

I årsrapportene fra 2020 og 2021 fremkommer det at statsforvalterne i starten av pandemien benyttet seg av digitale tilsyn, men at de fleste utover 2020, og så langt smittetrykket tillot det i 2021, gjennomførte stedlige tilsyn. Statsforvalterne legger her vekt på viktigheten av å treffe barn og unge ved fysisk oppmøte. Det ble gjennomført færre uanmeldte tilsyn, ettersom det av smittevern hensyn ble nødvendig å varsle institusjonene kort tid i forkant av tilsynene. Statsforvalterne prioriterte å snakke med barn og unge i de stedlige tilsynene. Samtaler og intervju med ledere og ansatte ble i større grad gjennomført digitalt. Gjennomgående beskriver statsforvalterne at institusjonene har vært fleksible og tilpasset driften i henhold til nasjonale og lokale restriksjoner.

Samtidig beskriver 6 av 9 årsrapporter at det i pandemien har vært utfordringer med å gi barn og unge på institusjon et tilstrekkelig tilbud og oppfølging av andre instanser. Blant annet beskrives det at barn og unge har mottatt et lavere timeantall med undervisning enn det hjemmeboende barn har fått. Det har videre vært vanskelig å få kontakt med barnevernstjenesten, og utfordringer rundt oppfølging av barn og unges helsemessige tilbud.

Statsforvalterne har også ulike erfaringer med gjennomføring av digitale tilsyn. Statsforvalter i Innlandet beskriver dette i 2021.

«Vår erfaring er at digitale tilsyn ikke gir samme innblikk i og inntrykk av situasjonen på institusjonen, og en del beboere ønsker ikke digitale samtaler.»

Statsforvalter i Oslo og Viken beskriver deres erfaring med bruken av digitale tilsyn i 2021 slik.

«Vi har gode erfaringer med digitale tilsyn, og ser at dette er en metode som kan være et supplement også når pandemien er over. Metoden gjør at vi kan være effektive og fleksible, særlig med tanke på å få snakket med barna som bor på institusjonene. Vi er imidlertid oppmerksomme på at ved å ikke være fysisk til stede kan vi miste en dimensjon, for eksempel observasjon av samspill mellom beboere og ansatte.»

[8] FOR-2020-04-03-575-6. Midlertidig forskrift om forenklinger og tiltak for barnevernet og fylkesnemnda for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19 § 6. Adgang til å erstatte tilsyns- og oppfølgingsbesøk med andre kommunikasjonsformer

RAPPORT FRA HELSETILSYNET

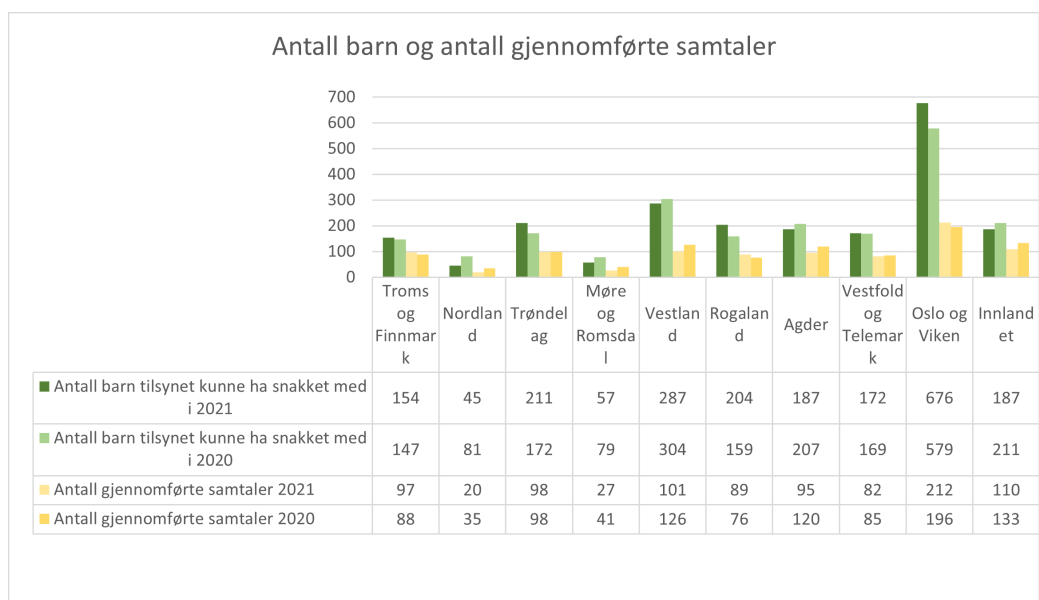
4. Samtaler med barn og unge

Alle barn i Norge har en rett til å bli hørt i spørsmål og saker som handler om og gjelder dem. Dette er en grunnlovsfestet rettighet etter Grunnloven § 104, og den er ytterligere presisert som barns rett til medvirkning i barnevernloven jf. § 1-6. Å høre på det barn har å si og hva de mener, er viktig for å få forståelse av hvordan de opplever egen situasjon. Barnekomiteen har uttalt at barnekonvensjonen artikkel 3 om barnets beste ikke anses ivaretatt med mindre barnet har fått mulighet til å uttrykke seg. Barnekomiteen fremhever også at dette er en streng forpliktelse, og at de som skal snakke med barnet legger til rette for at barnet fritt kan uttrykke seg, og at synspunktene til barnet blir tillagt behørig vekt, i tråd med Generell kommentar nr.12.

For at statsforvalter skal få et representativt bilde av situasjonen på institusjonen er det viktig å få perspektivene til barn og unge fram, og om det er samsvar mellom barnas opplevelser og den øvrige informasjonen statsforvalter innhenter. Barn vil gjennom sine erfaringer gi beskrivelser som har betydning for hvordan deres rettigheter ivaretas og følges opp av institusjonene. Et viktig mål med institusjonstilsynet er at barn og unge skal gis en mulighet til å uttale seg om hvordan de har det på institusjonen.

Etter tilsynsforskriften § 8 skal statsforvalter ta kontakt med det enkelte barn å tilby dem en samtale. I tråd med tildelingsbrevet skal statsforvalteren registrere antallet barn som bor på institusjonen på tilsynstidspunktet, hvor mange som ble tilbudt samtale og hvor mange barn og unge som ble snakket med under tilsynet. Antall barn som er registrert vil derfor være høyere enn det totale antallet barn som bor eller har bodd på institusjon det aktuelle året, ettersom barna registreres hver gang det er tilsyn.

I tabellen under viser de grønne søylene hvor mange barn som bodde på institusjonen på tilsynstidspunktet. De gule søylene viser hvor mange samtaler statsforvalter gjennomførte.



Antall barn og antall gjennomførte samtaler

Statsforvalteren i	Antall barn tilsynet kunne ha snakket med i 2021	Antall barn tilsynet kunne ha snakket med i 2020	Antall gjennomførte samtaler 2021
Troms og Finnmark	154	147	97
Nordland	45	81	20
Trøndelag	211	172	98
Møre og Romsdal	57	79	27
Vestland	287	304	101
Rogaland	204	159	89
Agder	187	207	95
Vestfold og Telemark	172	169	82
Oslo og Viken	676	579	212
Innlandet	187	211	110

Statsforvalteren i	Antall barn tilsynet kunne ha snakket med i 2021	Antall barn tilsynet kunne ha snakket med i 2020	Antall gjennomførte samtaler i 2021
Innlandet	187	211	187

Se tabell i fullskjerm

På landsbasis snakket statsforvalter i 2020 og 2021 med henholdsvis 48 % og 43 % av barna som bodde på institusjonen da tilsynene ble gjennomført. Prosentvis er det statsforvalterne i Oslo og Viken og Vestland som snakker med færrest barn. Samtidig er det disse som totalt sett snakker med flest barn på landsbasis.

Alle embetene, med unntak av Statsforvalter i Troms og Finnmark, har hatt en prosentvis nedgang i antall gjennomførte samtaler fra 2020 til 2021. Statsforvalter i Troms og Finnmark har hatt en liten økning fra 60 % i 2020 til 63 % i 2021.

I de fleste årsrapportene beskriver statsforvalterne at de har forhåndsdefinerte temaer som de ønsker å snakke med barna om, men at det også legges til rette for en mer generell prat med utgangspunkt i det barna er opptatt av og ønsker å snakke om. Jevnt over beskriver årsrapportene fra 2020 og 2021 at statsforvalter tar direkte kontakt med barn under tilsynet, og at de fleste tilsyn gjennomføres på ettermiddag og kveld for å øke muligheten for å treffe de barna som bor der.

Statsforvalteren i Innlandet gjennomfører flest samtaler sett i forhold til antall barn som får tilbud om samtale. De beskriver at de har hatt fokus på medvirkning og rutiner for samtaler med barn. De viser også til positive erfaringer med bruken av samtaleverktøyet, HER BOR og NÅ ER, blant annet ved at de oppnår gode samtaler og at barna får gitt uttrykk for sine behov og meninger.

Samlet beskriver statsforvalterne at de legger til rette for å ha samtaler med barn og unge. Dette gjør de blant annet ved å sende ut informasjon i brev i forkant av tilsynene. Enkelte sender også SMS. Flere beskriver også hvordan de tar direkte kontakt med barn og unge som de treffer på tilsynet og gir tilbud om samtale. Alle statsforvaltere, med unntak av Oslo og Viken, beskriver at de primært gjennomfører tilsyn på ettermiddag/kveldstid, eller når det er kjent at barna er hjemme.

Det fremstår jevnt over som en utfordring å få til samtaler med de barn og unge som bor på institusjon. Statsforvalterne har hatt fokus på hvordan de skal gjøre tilsynene mer relevante for barna. I årsrapporten fra Agder i 2020 beskrives det

hvordan de tilpasser sine tilsyn, særlig ved de avdelingene hvor det kun bor ett barn.

«vi gjennomfører alltid et anmeldt tilsyn først for å sikre oss om at barna er kjent med at vi kommer. Det er også barn i våre avdelinger som ikke håndterer at det kommer uanmeldte personer til avdelingen, og av hensyn til barnets beste har vi respektert dette og kommer anmeldt».

Flere statsforvaltere viser i sine årsrapporter til at pandemien gjorde det mer utfordrende å bevege seg inne på institusjonen, og at de naturlige møtene med barn og unge som de har pleid å ha, ikke i samme grad var like lett å gjennomføre.

4.1. Statsforvalters vurdering av samtaler med barn og unge

I fire årsrapporter refereres det til informasjon som har kommet frem i samtaler med barn og unge. Denne informasjonen bidrar til å danne et inntrykk og en viktig forståelse av hva barna ønsker å formidle til statsforvalter. I hovedsak handler det som kommer frem om hvordan barna trives og hvor trygt de opplever at det er å bo på institusjon.

På landsbasis er statsforvalters generelle inntrykk og vurdering at mange barn har det bra, og at institusjonene strekker seg langt for å ivareta barn og unge som bor hos dem. To beskrivelser gir en god oppsummering av det generelle inntrykket til statsforvalterne for 2020 og 2021.

«De fleste beboerne forteller om at de har det bra og trives på institusjonen. De sier at de voksne er snille, og at de går langt for å hjelpe dem i hverdagen og med strevet deres. Det er også vårt hovedinntrykk.»

«Statsforvalteren opplever at institusjonene fremstår med engasjement og med ønske om å gi barn og unge god omsorg i tiden de bor hos dem.»

Det blir også trukket frem i tre av årsrapportene at det er flere barn som ikke opplever institusjonen som trygg. Og det gis et innblikk i hvilke utfordringer og opplevelser barna har. De tre statsforvalterembetene som beskriver dette, snakket samlet med i overkant av 30 % av alle barna på landsbasis. Barna forteller om hvordan de opplever kontakten med de voksne og med de andre barna på institusjonen, at mange ikke trives og at de voksne ikke har tid til å ta vare på barna slik de ønsker.

Statsforvalter i Vestland gir i større grad en samlet vurdering av samtalene de har hatt med barn og unge enn de øvrige statsforvalterne. Både i 2020 og 2021 beskriver de hvordan barna ønsker mer kontakt med de voksne, og at det er de barna som lager uro som får oppmerksomhet. Dette utdraget er hentet fra rapporten for 2021.

«Barna fortel om vanskar med å stole på vaksne, eller at dei opplever dei vaksne som lite interessert i dei. Nokon fortel om ulik behandling av barna frå dei vaksne sin side. Dei opplever at dei vaksne brukar tida på dei som lagar uro og konflikhtar. Fleire etterlyser tettare kontakt med vaksne som har tid. Andre fortel at dei har vaksne på institusjonen som dei stolar på, og at de opplever at dei vaksne høyrer på dei og tek dei på alvor.»

Barnas opplevelser og erfaringer med å bo på institusjon varierer. Det er barn som trives og som opplever trygghet og ivaretagelse fra de voksne, mens andre barn opplever at de voksne ikke er tilstrekkelig til stede for dem. Tilsvarende variasjon i barnas opplevelser fremkommer også i statsforvalter i Agder sin oppsummering.

«Mange ungdommer gir uttrykk for at de trives og har det bra på institusjonen, det er likevel mange som gir et sterkt uttrykk for å mistrives. Det handler om regler på institusjonen, at de voksne ikke oppfører seg likt, utfordring at de voksne ikke jobber med "hjertet" og at de ikke opplever å bli møtt med tilstrekkelig varme og omsorg. Mange klager over alt for mange voksne å forholde seg til. Ofte uttrykker de at de trives med de andre ungdommene.»

For enkelte barn kommer det frem at det å bo på institusjon oppleves som utrygt. De uttrykker at de er redde i samtaler med statsforvalter. Statsforvalter i Vestfold og Telemark gir en konkret oppsummering av barnas opplevelse på denne måten.

«Flere beboere tar opp at de er redde og opplever institusjonsmiljøet som utrygt, og at de voksne ikke i tilstrekkelig grad klarer å trygge institusjonsmiljøet.»

Statsforvalteren i Vestland gir en mer konkret vurdering av i hvilke situasjoner barna føler seg ekstra utsatt og redde. Her handler det også om hvordan barna i mangel på ivaretagelse og skjerming fra voksne forsøker å beskytte seg selv.

«Det er fleire barn som har fortalt om at dei ikkje kjenner seg trygge på institusjonen. Fleire barn har satt ord på korleis det vert opplevd å vere vitne til at tilsette brukar tvang mot andre barn, og at dei ikkje alltid blir skjerma frå slike hendingar. Andre har skildra korleis dei prøver å beskytta seg frå skremmande situasjonar der andre barn utagerer, og kor de tilsette ikkje alltid klarar å ta vare på dei eller hjelpe dei å kjenne seg trygge undervis eller i etterkant av hendinga.»

Disse få, men sentrale vurderingene, viser at barnas opplevelser varierer og at det er mange som opplever de voksne som trygge og ivaretagende. Det er imidlertid urovekkende at det tilsvarende er barn som har de motsatte erfaringene.

RAPPORT FRA HELSETILSYNET

5. Statsforvalternes vurdering av institusjonene

Av statsforvalters nærmere 1000 tilsyn med barnevernsinstitusjoner er det generelle inntrykket at institusjonene gir et godt tilbud til mange barn. Det fremheves at institusjonene har fremstått som omstillingsdyktige for å imøtekomme barnas behov under pandemien. Generelt beskrives det at institusjonene tilrettelegger for å gi god omsorg, og at institusjonene er opptatt av at barna skal være trygge og trives på institusjonene, og at barna skal få medvirke.

Likevel beskriver statsforvalterne også et utfordringsbilde som er likt både i 2020 og 2021. I hovedsak fremstilles tre områder som særlig bekymringsfulle og utfordrende for institusjonene:

- Institusjonstilbudet er ikke tilpasset barnas behov
- Manglende samarbeid og ansvars plassering får konsekvenser for barna
- Institusjonenes ledelse og styring påvirker hvordan institusjonene ivaretar barnas behov

Dette er ikke nye eller ukjente utfordringer, men det er verdt å merke seg at tendensen er lik på landsbasis.

5.1. Får barna den hjelpen de trenger på institusjonene?

Statsforvalterne beskriver bekymring for om barna som bor på institusjon får den hjelpen de trenger. Statsforvalteren i Innlandet oppsummerte i 2020 deres vurdering av situasjonen på denne måten:

«Statsforvalter er bekymret for om barn og unge blir utredet godt nok og om de får rett tiltak til rett tid. Vi ser at kartlegging av psykisk og fysisk helse er en viktig faktor for at barn får riktig tjenestetilbud. Der hjelpe- og utfordringssituasjonen for barnet viser seg å være større enn først kjent, er vi også en del ganger bekymret for om kommunene ivaretar sitt oppfølgingsansvar godt nok. Det kan synes som om institusjonene enkelte ganger blir sittende med for stor del av ansvaret for barnets totale situasjon.»

Flere statsforvaltere beskriver at barna bor i institusjonstiltak som ikke er tilpasset dem. Statsforvalter i Trøndelag formulerer dette slik.

«Vi møter ungdom som har sammensatte behov og som trenger hjelp fra flere instanser på samme tid. Det oppstår også spørsmål om tiltaket/ botilbudet som er valgt er godt nok, med tanke på ungdommens behov. Samtidig ser vi at det ikke finnes tilgjengelig tilbud som kan ivareta de behovene som ungdommene gjerne har.»

Dette handler særlig om barnets behov for helsehjelp. Følgende er også et sitat hentet fra Statsforvalter i Trøndelag fra 2020 og 2021.

«SF vurderer at barn og unge har større og mer sammensatte hjelpebehov. Mange har behov for helsehjelp og at de får dette under plasseringen. Men, det er stilt spørsmål om enkelte barn får den hjelpen de har behov for. Særlig dreier det som om psykisk helse og spesialisthelsetjenesten gir et tilstrekkelig tilbudt.»

Statsforvalteren i Vestfold og Telemark fremhever også dette. Det handler både om hjelpen barna får på institusjonen de bor på, men også hjelpen barna får av instanser utenfor institusjonen.

«Våre institusjoner må i periodevis håndtere veldige psykisk syke ungdommer. De har tett samarbeid med helsetjenesten, men mangelen på helsetilbud utenfor institusjonene er utfordrende. Dette er alvorlig vedvarende bekymring som ikke utelukkende kan forklares med koronapandemien.»

Statsforvalterne trekker frem hvor viktig, men også hvor vanskelig det fremstår, å sikre at barn som bor på institusjon får den hjelpen de trenger. Statsforvalter i Oslo og Viken er et av flere embeter som beskriver bekymring til om barn får den psykiske helsehjelpen de trenger:

«En stor andel av beboerne på barneverninstitusjonene har psykiske helseutfordringer. Vi har tidligere gitt tilbakemelding om våre bekymringer som gjelder helsetilbudet til disse barna. Denne bekymringen er i 2021 som foregående år, forsterket med utgangspunkt i de sakene vi har blitt kjent med.»

5.2. Manglende samarbeid og ansvars plassering får konsekvenser for barna

Det får konsekvenser for barna når tiltakene de bor i ikke er tilpasset deres behov. Statsforvalterne beskriver at dette fører til uplanlagte flyttinger og midlertidige bosituasjoner. Konsekvenser for barna er at de ender opp med en atferd som kan sette både dem og andre i fare. Når institusjonene ikke er tilpasset barnas behov, blir det utfordrende å jobbe med barnas sterke uttrykk.

Institusjonene har ofte ikke de nødvendige faglige rammene eller kompetansen til å imøtekomme og ivareta disse barna. Statsforvalter i Møre og Romsdal beskriver dette slik.

«noen barn i institusjoner har andre utfordringer enn det de faglige rammene i institusjonene er lagt til rette for. Dette gjelder først og fremst omfattende rusbruk og alvorlige psykiske lidelser. Dette fører til at barna ikke får slik hjelp de trenger og at de blir flyttet til andre tiltak, uten at det er planlagt. (...) Det er et dilemma i tilsynsarbeidet at ikke alle barn får tilbud som er tilpasset utfordringene sine.»

Dette forsterkes og understøttes også blant annet av statsforvalterne i Innlandet, Vestland og Agder. Statsforvalter i Innlandet beskriver det slik.

«Bekymringen er størst for de barna og ungdommene med sammensatt problematikk, og der det ikke finnes tiltak å tilby som kan imøtekomme deres behov. Dette er ungdom med gjentatte flyttinger og relasjonsbrudd, psykiske helseutfordringer/lidelser og rusutfordringer. Vi erfarer at dette er ungdom som setter både seg selv og andres helse i fare.»

Statsforvalter i Vestland beskriver både i 2020 og 2021 hvordan manglende oppfølging av barns behov gir utslag i hvordan barna har det på institusjonene, og at ustabilitet og utrygghet bidrar til å skape uheldige hendelser og situasjoner. Dette er hentet fra årsrapporten fra 2021.

«Vi ser òg ei auke i talet på barn som treng oppfølging frå psykisk helsevern på barnevernsinstitusjonar. Vår vurdering er at fleire av barna vi møter viser teikn på alvorleg psykiske vanskar, og vi meiner lang ventetid og omsyn til smittevern gjer at fleire ikkje får god nok hjelp raskt nok. Vi vurderer òg at helsevanskane kan vere ei årsak til at nokon barn trekker seg unna omsorg og oppfølging frå vaksne, og vi trur at helsevanskar og ulike behov hos barna i ei barnegruppe, kan føre til meir utrygghet, konflikhtar og alvorlege hendingar.»

Når barna blir utrygge og atferden blir utfordrende, kan det gjøre noe med relasjonen mellom de ansatte og barna, og en beskrivelse av hvilke konsekvenser det kan få for barna ble beskrevet av statsforvalter i Agder i 2020.

«Det har vært avdelinger der barn har så store utfordringer at barna ikke har fått den omsorgen de skal ha, og at de ansatte ikke har klart å komme i posisjon til barna som har ført til en økning av kriminalitet og rusbruk. Statsforvalter ser i disse tilfellene at ansatte får større fokus på å straffe/begrense enn å forebygge. Uheldige sammensetninger, og at institusjonene har få virkemidler for å skjerme beboeren for hverandre i perioder, og at de ikke kan si opp allerede inngått avtaler.»

I 2020 beskrev statsforvalteren i Trøndelag det slik.

«Bekymring knyttet til at barn og unge opplever gjentatte flyttinger under oppfølging og omsorg av barnevernet. SF har vært i kontakt med flere barn og unge som har blitt flyttet ut fra institusjoner, for å bli flyttet inn i nye og midlertidige omsorgstilbud, før innflytting i ny institusjon. Endring av symptomer og uttrykk som gir utfordringer knyttet til institusjonens rammer for ivaretagelse, og at barn på § 4-12 på nytt må flytte. Flytting skjer over lange geografiske områder. Og at det er skadelig for barn og unge med gjentatte flyttinger og relasjonsbrudd.»

Syv av ni embeter beskriver i sine årsrapporter for både 2020 til 2021 at det er uklart hvordan ulike instanser ivaretar sitt ansvar for barna som bor på institusjon.

Statsforvalteren i Trøndelag gir en beskrivelse som dekker mange av aspektene som kommer frem fra øvrige statsforvaltere.

«2021 har Statsforvalteren i økende grad blitt involvert i flere enkeltsaker, der barn og ungdom bor i barneverninstitusjon, og har omfattende rus og/eller helsemessige utfordringer, psykiske lidelser og/eller diagnoser innenfor autismspekteret. Flere av disse barna har ikke blitt fanget opp tidlig nok og/eller fått tilstrekkelig tilbud og oppfølging fra den kommunale helsetjenesten og evt. spesialisthelsetjenesten. Når utfordringene har utviklet seg, blir det vist til manglende tilbud innenfor helselovgivningen, og det fremstår som om barneverntjenesten er instansen som tar ansvar selv om det vurderes at problematikken ligger utenfor barnevernets ansvarsområde og ut over det barnevernstiltak generelt og barneverninstitusjonen spesielt kan ivareta.»

5.3. Styring og ledelse som forutsetning for god oppfølging

Seks av ni årsrapporter i 2020 og 2021 beskriver viktigheten av god ledelse og styring som ledd i å sikre god systematikk og oppfølging i arbeidet. Og dermed som en forutsetning for å gi barn og unge et godt omsorgs- og behandlingstilbud. Enkelte årsrapporter viser konkret til manglende styring og ledelse, mens andre viser til manglende systemer, først og fremst i forbindelse med oppfølging og evaluering av alvorlige hendelser. Tre av statsforvalterembetene viser til tilsyn som konkluderte med lovbrudd på institusjonenes manglende internkontroll, styring og ledelse. Flere beskriver mangler i internkontroll og oppfyllelse av forskrifter som regulerer institusjonsdriften.

Statsforvalter i Agder beskrev i 2020 viktigheten av god ledelse.

«Der hvor det er god ledelse er det god oppfølging av de ansatte som fører til et strukturert og systematisk arbeid med beboerne.»

En tilsvarende vurdering ga Statsforvalter i Vestfold og Telemark i 2021.

«De institusjonene som lykkes best kjennetegnes blant annet ved tilstedeværende leder, tilfredsstillende vilkårene i kvalitetsforskriften og at de klarer å skape en relasjon til ungdommene.»

Videre kommer det også frem at selv om lovbrudd blir rettet, så fører ikke det nødvendigvis til at endringene vedvarer. I tillegg til å ha gode systemer, rutiner og prosedyrer, kreves samtidig tid, ressurser og kompetanse for å opprettholde og implementere disse endringene slik at de fører til varig forbedring. De neste utdragene tydeliggjør betydningen det har for barna at institusjonen har gode systemer som sikrer kontinuitet, og på den måten ivaretar behovene til det enkelte barn.

«Mange barn som har betydelig strev med skolegang og psykisk helse, og noen med rus og kriminalitet. Dette er forhold som setter store krav til institusjonens kompetanse, bemanning, styring og ledelse.»

Statsforvalter i Vestfold og Telemark beskriver kjennetegn på institusjoner med utfordringer på denne måten.

«Bekymringen er blant annet knyttet til mangel på tydelig ledelse og internkontroll, hyppig bruk av vikarer og manglende forståelse og kunnskap om hvordan oppnå formålet med plasseringen. Kjennetegnet ved flere av disse institusjonene er at lovbrudd blir rettet, men at effekten ofte er kortvarig.»

Statsforvalter i Oslo og Viken beskrev både i 2020 og 2021 at lovbrudd som ble avdekket i mange tilfeller var knyttet opp mot manglende styring og internkontroll.

«Mange av institusjonene har etter vår erfaring gode systemer som ivaretar barnas rettssikkerhet når det gjelder bruk av tvang, lovpålagte dokumenter og at barna får den omsorg og behandling som ligger til grunn for plasseringen. En forutsetning for å kunne gi gode tjenester er at det er samsvar mellom teori og praksis. Vi har derfor sett nødvendigheten av å ha fokus på systematisk styring og internkontroll.»

Statsforvalter i Innlandet har lignende beskrivelse.

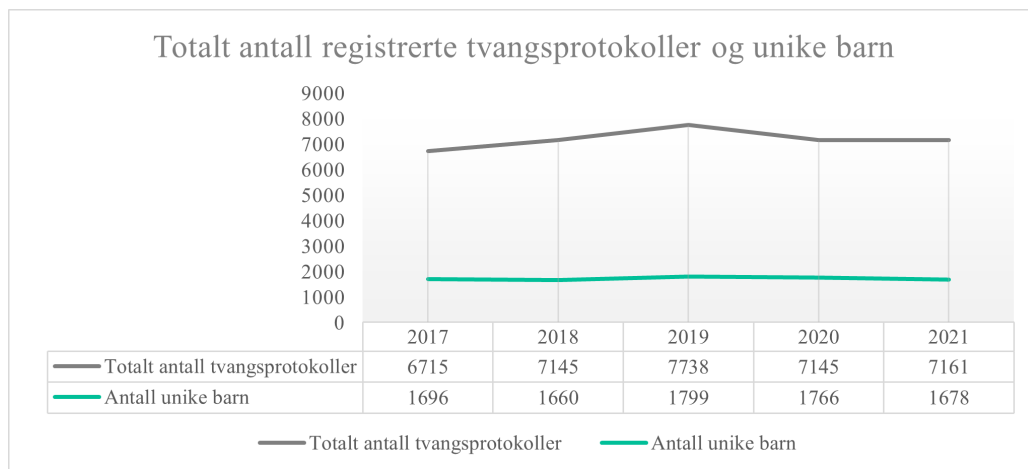
«Statsforvalter ser at mangel på systematisk forebygging gir stor sårbarhet for uheldige hendelser og tvangsbruk. Og selv institusjoner som arbeider godt forebyggende har et klart behov for bidrag av andre instanser som følger opp utsatte barn for å gi et godt og sammensatt tilbud, herunder samarbeidet med spesialisthelsetjenester og skole/ dagtilbud.»

RAPPORT FRA HELSETILSYNET

6. Bruk av tvang og begrensninger i institusjonene

Denne delen av rapporten viser antall tvangsprotokoller etter rettighetsforskriftens kapittel 3 og 4 som er sendt inn til Statsforvalteren^[9]. Videre vises antall innkomne klagesaker. Statsforvalterne rapporterer på antall protokoller gjennom årsrapportene, og klagene registreres gjennom fagsystemet Nestor. Bruk av tvang er et eget tema i statsforvalterenes årsrapporter, og vi presenterer derfor også sammenstilling av dette her.

Oversikten under viser antallet tvangsprotokoller og antall unike barn fra årene 2017 og til 2021.



Totalt antall tvangsprotokoller og antall unike barn fra åre 2017 og til 2021

Tema:/ År	2017	2018	2019	2020	202
Totalt antall tvangsprotokoller	6715	7145	7738	7145	71
Antall unike barn	1696	1660	1799	1766	16

Tema:/ År	2017	2018	2019	2020	202
-----------	------	------	------	------	-----

Se tabell i fullskjerm

Oversikten viser at antallet^[10] barn som har bodd i barneverninstitusjoner de siste fem årene er relativt stabilt, med unntak av siste års nedgang. Basert på tabellen fremgår det at tallene er relativt stabile og at forholdet mellom antall tvangsprotokoller og antall barn har vært relativt likt siden 2017.

[9] Rettighetsforskriften § 26 (FOR-2011-11-15-1103, erstattet av FOR-2022-12-20-2358 Forskrift om barns rettigheter i barnevernsinstitusjon, gjeldende fra 2023)

[10] Informasjon fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet etter forespørsel. Dette er antall unike barn, det vil si at ett barn kun er talt en gang uavhengig av antall institusjonsplasseringer. Inkluderer også barn plassert i Oslo kommune.

6.1. Rettslig utgangspunkt for bruk av tvang

Tvang, inngrep og begrensninger er en krenkelse av barnets rett til personlig integritet. Slike inngrep krever derfor særskilt lovhjemmel, og er fastsatt i rettighetsforskriftens kapitler 3 og 4.

I kapittel 3, Tvang og andre inngrep i den personlige integritet, tydeliggjøres ansvaret og hvordan institusjonene skal arbeide systematisk for å forebygge bruken av tvang og andre inngrep, og at det er forbud mot bruk av tvang eller makt. Likevel vil det kunne være situasjoner hvor institusjonen unntaksvis kan benytte muligheten for å utøve tvang eller foreta mer inngripende begrensninger. Dette kan for eksempel være hvis et barn prøver å skade seg selv eller andre. Dette krever imidlertid at vilkårene for å gripe inn er oppfylt, og tvang må være den eneste muligheten for å unngå at barnet skader seg selv eller andre. Institusjonene må få god opplæring og bevisstgjøring rundt ansvaret for å foreta gode faglige, etiske, skjønnsmessige og individuelle vurderinger i hver enkelt utfordrende situasjon.

I kapittel 4, Særlige regler ved plassering etter § 4-24 og § 4-26, beskrives hvilke begrensninger institusjonen kan fatte i samsvar med formålet med plasseringen. Og vedtak kan fastsettes for en lengre periode. Dette kan være muligheten til å begrense barnets bevegelsesfrihet både innenfor og utenfor institusjonens område, hvem barnet får besøk av og bruken av elektroniske kommunikasjonsmidler.

Kapittel 5, Saksbehandling og klage, beskriver de formelle formkravene til hvordan institusjonen skriftlig skal redegjøre og dokumentere situasjoner eller hendelser hvor det har vært benyttet tvang, eller har besluttet begrensninger

som har vært inngripende for det enkelte barn. Denne dokumenteringen er viktig for at statsforvalter skal kunne gjennomgå hendelsen og vurdere om vilkårene er oppfylt og at tvangen eller inngrepet er i samsvar med lov og forskrift.

6.2. Forebygging av tvang og andre inngrep

Barn og unge som bor på barneverninstitusjon har krav på samme omsorg, ivaretagelse og vern av sin personlige integritet som alle andre barn. Det innebærer at institusjonen som utøver den daglige omsorgen for barn og unge, også skal beskytte barnet fra situasjoner som kan skade deres trygghet og utvikling. Omsorgsansvaret gir institusjonene en plikt og et ansvar for å gripe inn og sette grenser i situasjoner hvor det er åpenbart nødvendig. Det rettslige grunnlaget og faglige anbefalinger tydeliggjør hvilke vurderinger og fremgangsmåter institusjonene er pliktig til å følge før tvang og andre inngrep kan benyttes.

Institusjonene skal gjøre vurderinger hvordan situasjoner kan løses, uten å bruke tvang eller andre inngrep. Kravet om forebygging og evaluering av hendelser handler om hvilke tiltak og tilnærminger institusjonen skal og bør iverksette for å ivareta og beskytte barna. Dette kan føre til situasjoner hvor vilkårene for at institusjonen kan gripe inn eller utøve tvang er oppfylt. Institusjonen bør likevel vurdere hvorvidt tvangen bør utøves og i hvilket omfang.

Institusjonene skal systematisk arbeide for å forebygge tvang^[11]. Institusjonene må ha systemer og tilnærminger til det enkelte barn som gjør at selv utfordrende og vanskelig situasjoner kan løses uten bruk av tvang. De ansatte skal vite hvilke hendelser eller situasjoner som kan være krevende for det enkelte barn og som kan medføre at barnet viser en atferd som bør forhindres eller at barnet setter seg selv i stor fare. Institusjonen skal også utvikle alternative løsninger og kartlegge muligheter sammen med det enkelte barn for hva og hvordan institusjonen best skal kunne ivareta barnet i en slik situasjon. Bufdir sine anbefalinger^[12] om hvordan institusjonene skal forebygge og håndtere konfliktfylte situasjoner gir faglige føringer på ønsket praksis.

[11] Rettighetsforskriften § 12 (FOR-2011-11-15-1103, erstattet av FOR-2022-12-20-2358 Forskrift om barns rettigheter i barnevernsinstitusjon, gjeldende fra 2023)

[12] [Veiledning fra Bufdir: Institusjon: Konfliktfylte situasjoner i barnevernsinstitusjon- faglige anbefalinger for forebygging og håndtering.](#)

6.3. Statsforvalters vurdering av institusjonenes arbeid med forebygging av tvang

Fem av statsforvalterne gir i både 2020 og 2021 vurderinger knyttet til forebygging, evaluering og dokumentasjon av tvangsbruk. I de følgende utdragene beskrives noen av statsforvalters vurderinger av viktigheten av god forebygging. Statsforvalterne beskriver hvilke faktorer som er sentrale for at institusjonene skal forebygge bruken av tvang, og det vises særlig til kompetanse og systematisk arbeid. Flere mener at institusjonene ikke har vært gode nok på å systematisk forebygge slike hendelser, og beskrevet manglende samarbeid med barna for å finne frem til andre og mer skånsomme måter å løse utfordrende situasjoner.

I 2021 trekker statsforvalter i Innlandet frem faktorer som er vesentlige for forebyggingsarbeidet.

«Det er flere avdelinger som arbeider godt forebyggende, og har tydelig fokus på medvirkning og vurderinger av barnets beste i forbindelse med inngrep i personlig integritet og tvangsbruk. De avdelingene som har en stabil personalgruppe, og tydelig og tilstedeværende ledelse ser ut til å ha en kvalitetsmessig fordel.»

Både statsforvalterne i Innlandet og Vestfold og Telemark synliggjør også hvordan institusjonene tilrettelegger for forebygging også handler om bemanningen og institusjonenes kompetanse.

Statsforvalter i Vestland kommenterer både i 2020 og 2021 også mangler ved forebygging av tvangsbruk, og hva dette kan føre til.

«Vi har hatt søkelys på forebygging av tvang og dokumentasjon av tvang over flere år og i mange tilsyn i 2021. Det er vår vurdering at flere situasjonar kunne vore løyst utan å nytte tvang, og vi meiner institusjonane må arbeide meir systematisk for å finne andre måtar å løyse vanskelege situasjonar på enn å bruke tvang mot barn.»

I 2021 registrerte de også en økning på vedtak om tvang i akutte faresituasjoner og i lys av behovet for mer systematisk arbeid for å forebygge situasjoner tydeliggjør de viktigheten av dette arbeidet.

Statsforvalterne beskriver at det er ressurskrevende å få nok opplysninger og at mange tvangsprotokoller ikke gir en god nok beskrivelse. Statsforvalterne trekker frem at dette er med på å svekke barnas rettssikkerhet. Statsforvalter i Agder hadde både i 2020 og 2021 en vurdering av hvor sentral evalueringen er for å forhindre bruken av tvang, og hvordan tvangsprotokollene ikke gir tilstrekkelig med beskrivelse av situasjonene.

«Kompetanse knyttet til rettighetsforskriften og kunnskap om protokollskriving er en utfordring ved enkelte avdelinger, og de sliter med å skrive tilstrekkelig gode protokoller og trenger veiledning på området. Det som ofte går igjen, er forebyggingen av tvang og å bruke lærdom til å handle annerledes neste gang. Det å bruke refleksjon i etterkant av tvangsepisoder for å prøve å se om det hadde vært andre alternativer en kunne brukt er ofte en mangel.»

Forebygging og evaluering av tvangsbruk er sentralt når det gjelder å øke muligheten for å forhindre at lignende situasjoner oppstår, og at institusjonene i samarbeid med barn og unge forsøker å finne andre strategier eller muligheter for hvordan situasjoner som kan føre til tvang eller andre inngrep kan unngås.

Statsforvalter i Vestland oppsummerte i 2020 og 2021 hva barn og unge formidlet i arbeidet med å forebygge og dokumentere tvangsbruk.

«Mange barn meiner tvang kunne vore unngått om dei vaksne hadde lytta og tatt seg betre tid. Fleire seier dei har opplevd tvangsbruk krenkande, og at dette har påverka kontakten med dei vaksne negativt. Dei seier at hendingar ofte er skildra uriktig i tvangsprotokollar. Andre barn fortel at tvangen blei gjennomført skånsamt. Dei forstår kvifor det var nødvendig å bruke tvang, og dei fekk god forklaring av dei vaksne både i forkant og i etterkant av at tvang blei brukt.»

Dette er vurderinger som statsforvalter i Vestland er enige i, og de formidler hvordan dette påvirker deres behandling av innkomne vedtak.

«Vi er samde med barna i at forebygging og gjennomføring av tvang ofte er dårleg dokumentert og grunngjeve i protokollane.(...) I tillegg kontaktar vi ofte institusjonen for å be om at dei opplyser saka betre. Dette bruker vi mykje tid på.»

Statsforvalter i Agder beskriver mangler ved dokumentasjonen og vedtakene i sine vurderinger i 2020.

«Mange avdelinger sender over protokoller uten å kommentere barnas synspunkt dersom det er klager på tvangsbruken»

Mens statsforvalter i Trøndelag beskriver det slik.

«Mangelfulle TP (tvangsprotokoller) fører til lengre saksbehandling og svekker barn og unges rettssikkerhet.»

6.4. Hvor mange tvangsprotokoller ble rapportert i 2020 og 2021?

Vedtak om bruk av tvang og andre inngrep om begrensninger på barnevernsinstitusjon er hjemlet i rettighetsforskriften kapittel 3 og 4. Bestemmelsene i kapittel 3 gjelder for alle barn, mens bestemmelsene i kapittel 4 gjelder særlige regler for barn som bor på institusjon etter barnevernloven §§ 4-24 - 4-26. Oversikten nedenfor viser fordeling av antallet innsendte tvangsprotokoller mellom statsforvalterne, og hvordan tvangsprotokollene fordeler seg etter de ulike kapitlene.

Fordeling av antallet innsendte tvangsprotokoller mellom og hvordan tvangsprotokollene fordeler seg etter de

Statsforvalter	Totalt antall 2020	Tvang og andre inngrep i 2020	Særlige regler ved plassering etter §§ 4-24 og 4-26 i 2020	Totalt antall 2021
Troms og Finnmark	383	213	170	433
Trøndelag	461	276	185	693
Møre og Romsdal	59	42	17	38
Vestland	1735	578	1157	1300
Rogaland	601	407	194	688
Sum	7145	3588	3557	7161

Statsforvalter	Totalt antall 2020	Tvang og andre inngrep i 2020	Særlige regler ved plassering etter §§ 4-24 og 4-26 i 2020	Totalt antall 2021
Agder*	322	260	62	300
Vestfold og Telemark	473	240	233	483
Oslo og Viken	2659	1325	1334	2730
Innlandet	452	247	205	496
Sum	7145	3588	3557	7161

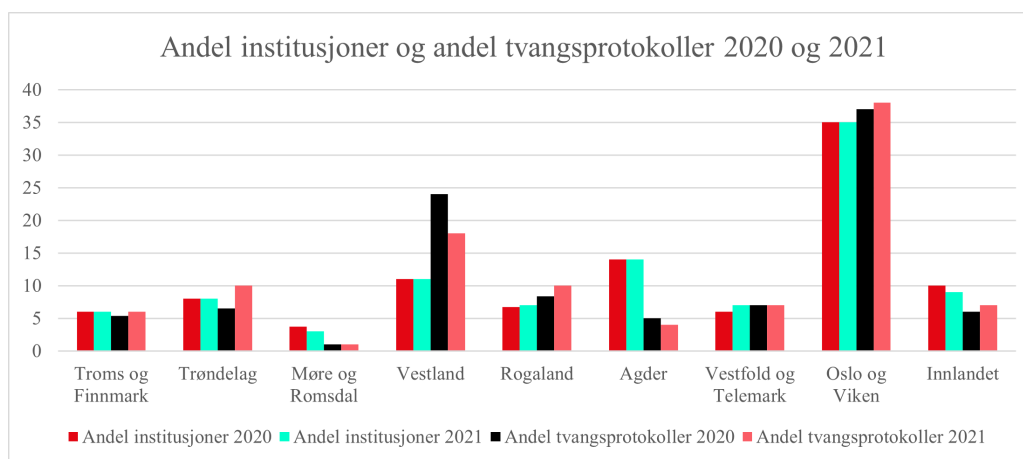
[Se tabell i fullskjerm](#)

*tallgrunnlaget fra Agder viser kun til noen utvalgte paragrafer.

** kun oppsummert og tall etter § 14

Oversikten viser en ganske jevn fordeling i antallet tvangsprotokoller mellom kapittel 3 og 4 på landsbasis. Det har vært en liten nedgang for flere embeter i innsending av vedtak etter kapittel 3, med unntak av Oslo og Viken, som har hatt en økning. I 2020 var det, med unntak av Vestland og Oslo og Viken, en klar overvekt av tvangsprotokoller etter kapitel 3 for de øvrige embetene. I 2021 ser vi at disse tallene er i endring, og at det er flere embeter som har overvekt av tvangsprotokoller etter kapitel 4.

Antall tvangsprotokoller kan ha sammenheng med antall institusjonsplasser i de ulike embetene. Tabellen under viser andelen institusjoner opp mot andelen tvangsprotokoller.

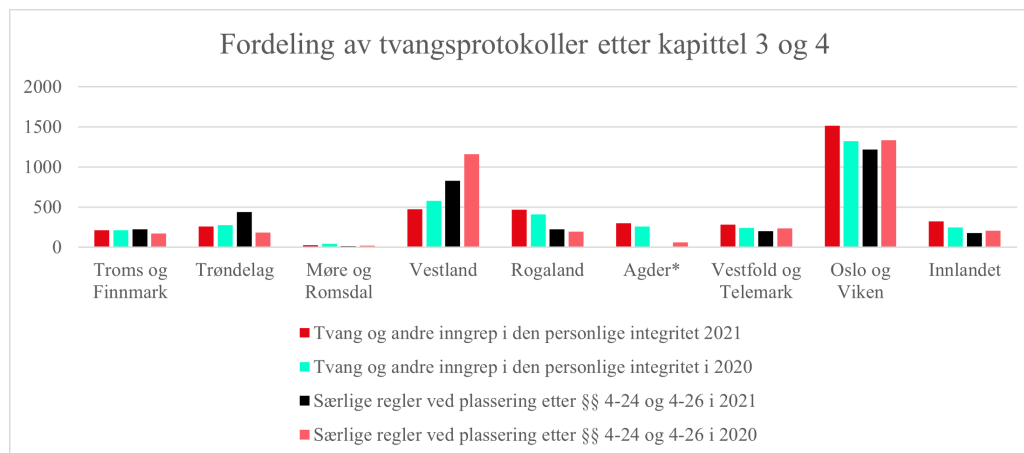


Andel institusjoner og andel tvangsprotokoller 202

Statsforvalter	Andel institusjoner 2020	Andel institusjoner 2021	Andel tvangsprotokoller 2020
Troms og Finnmark	6	6	5
Trøndelag	8	8	7
Møre og Romsdal	4	3	1
Vestland	11	11	24
Rogaland	7	7	8
Agder	14	14	5
Vestfold og Telemark	6	7	7
Oslo og Viken	35	35	37
Innlandet	10	9	6

[Se tabell i fullskjerm](#)

Tabellen under viser mer detaljert hvordan andelen av tvangsprotokoller etter rettighetsforskriftens kapittel 3, tvang og andre inngrep i den personlige integritet, og kapittel 4, særlige regler ved plassering etter § 4-24 og §4-26, varierer mellom statsforvalterne.



Fordeling av tvangsprotokoller etter

Statsforvalter	Tvang og andre inngrep i den personlige integritet 2021	Tvang og andre inngrep i den personlige integritet 2020
Troms og Finnmark	210	
Trøndelag	256	
Møre og Romsdal	26	
Vestland	475	
Rogaland	467	
Agder*	300	
Vestfold og Telemark	282	
Oslo og Viken	1513	
Sum	3651	3588

Statsforvalter	Tvang og andre inngrep i den personlige integritet 2021	Tvang og andre inngrep i den personlige integritet 2020
Innlandet	322	
Sum	3651	3588

Se tabell i fullskjerm

Som tabellen viser, har Statsforvalteren i Rogaland hatt en økning i andelen tvangsprotokoller etter både kapittel 3 og 4 i 2021, til tross for at andelen institusjoner har holdt seg relativt stabil. Statsforvalter i Innlandet er det embetet som har flere institusjoner enn tvangsprotokoller, men også de har hatt en økning i andelen tvangsprotokoller etter kapittel 3 i 2021.

Statsforvalter i Trøndelag er det statsforvalterembetet som har hatt den mest markante økningen i andelen tvangsprotokoller etter kapittel 4 fra 2020 til 2021, fra 5% til 13 % av landssnittet. Deres vurdering er at dette skyldes en økning av antall barn som har hatt vedtak etter §§ 4-24 og 4-26.

6.5. Hvilken type tvang rapporteres oftest?

I denne delen av rapporten skal vi se nærmere på hvilke bestemmelser tvangsprotokollene og klagene omhandler.

Omtrent halvparten av alle tvangsprotokollene omhandler tvangsbruk etter kapittel 3 i rettighetsforskriften. Tvangsbruken består primært av § 14- tvang i akutte faresituasjoner; § 15- kroppsvisitasjon, §16- ransaking av rom og eiendeler og § 17- beslaglegging, tilintetgjøring eller overlevering til politiet. Tabellen under viser antall tvangsprotokoller fordelt etter paragrafer de siste fem årene.

Antall tvangsprotokoller fordelt

År	§ 14 Tvang i akutte faresituasjoner	§ 15 Kroppsvisitasjon	§ 16 Ransaking av rom og eiendeler	§ 17 Beslaglegging tilintetgjøring og overlevering til politiet

År	§ 14 Tvang i akutte faresituasjoner	§ 15 Kroppsvistasjon	§ 16 Ransaking av rom og eiendeler	§ 17 Beslaglegging tilintetgjøring og overlevering til politi
2017	1533	442	658	
2018	1435	477	882	
2019	1547	671	998	
2020	1218	625	982	
2021	1424	628	840	

Se tabell i fullskjerm

Den resterende halvparten av tvangsprotokollene omhandler tvangsbruk etter kapittel 4 i rettighetsforskriften, og den neste tabellen viser tvang hjemlet i kapittel 4, som omhandler særlige regler ved plassering etter §§ 4-24 og 4-26. Tvangsbruken består primært av begrensninger i adgangen til å bevege seg innenfor og utenfor institusjonens område etter § 22 og begrensning av elektroniske kommunikasjonsmidler etter § 24. Det er tidsbegrensninger knyttet til disse to typene av tvangsbruk, og institusjonene skal i denne perioden jevnlig vurdere om vedtaket skal opprettholdes eller avsluttes.

Antall tvangsprotokoller fordelt etter paragrafer 22, 24 og 25 i 2021

År / Tema	§ 22 Begrensning i adgangen til å bevege seg innenfor og utenfor institusjonens område	§ 24 Elektroniske kommunikasjonsmidler	§ 25 Rusmiddeltiltak

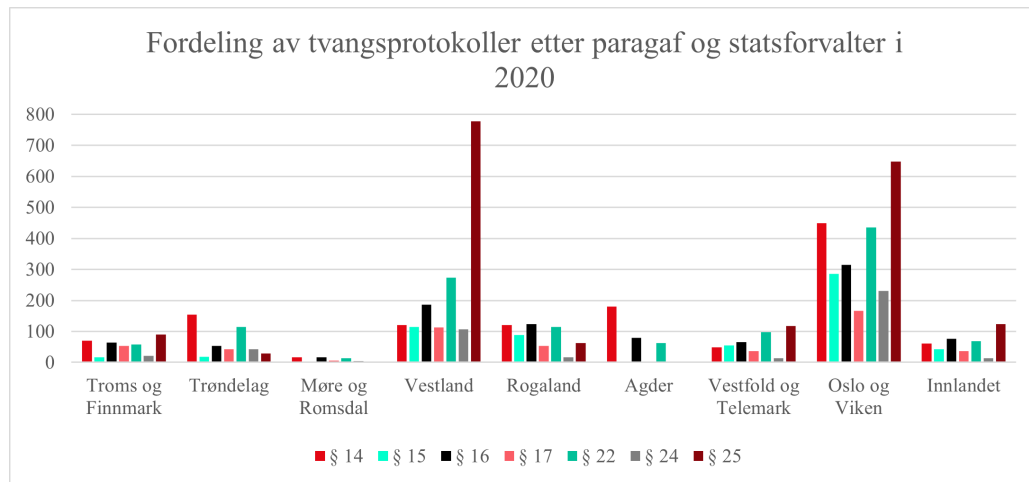
År / Tema	§ 22 Begrensning i adgangen til å bevege seg innenfor og utenfor institusjonens område	§ 24 Elektroniske kommunikasjonsmidler	§ 25 Rusmiddeltest
2017	1095	606	
2018	1157	506	
2019	1091	422	
2020	1238	450	
2021	1172	370	

Se tabell i fullskjerm

Basert på tallene om bruk av tvang kan vi se at det er noen typer tvang og inngrep som utpeker seg. Videre i rapporten vil vi se nærmere på tvang etter §§ 14, 15, 16, 17, 22 og 24. Disse utføres hyppigst, og de utgjør alvorlige inngrep i den personlige integriteten til barn og unge. Volumet av hvordan disse tvangsprotokollene fordeler seg for 2020 og 2021 illustreres i de to påfølgende diagrammene.

Rusmiddeltesting etter § 25 er det vedtaket som protokollføres hyppigst, med totalt 1846 protokoller i 2020 og 1751 i 2021. Denne tvangsbruken kan ikke institusjonene selv vedta at skal benyttes - rusmiddeltesting forutsetter gyldig vedtak fra fylkesnemnda, eller samtykke fra barnet, eventuelt også samtykke fra de som har foreldreansvaret dersom barnet er under 15 år. I fylkesnemndas vedtak må det være uttrykkelig uttalt at institusjonen skal ha adgang til å kreve urinprøver. For andre institusjonsplasseringer enn etter barnevernloven § 4-24, i tråd med § 4-25 og § 4-26, kan urinprøver kun avlegges etter samtykke fra barnet, eventuelt også samtykke fra de som har foreldreansvaret dersom barnet er under 15 år, i tråd med rettighetsforskriften § 19 om rusmiddeltesting.

På landsbasis utgjorde vedtak etter § 25 ca. 25% av de totale tvangsprotokollene i 2020 og 2021. Det er statsforvalterne i Vestland og Oslo og Viken som mottar desidert flest av disse protokollene. Ettersom denne tvangsbruken i stor grad avhenger av antall plasser med rusbehandling, går vi ikke videre inn i å sammenligne embetene her. I tabellene vil vi likevel gi en oversikt over, hvordan de ulike lovhjemlene fordeler seg på det antallet tvangsprotokoller som er rapportert inn til statsforvalter i 2020 og 2021.

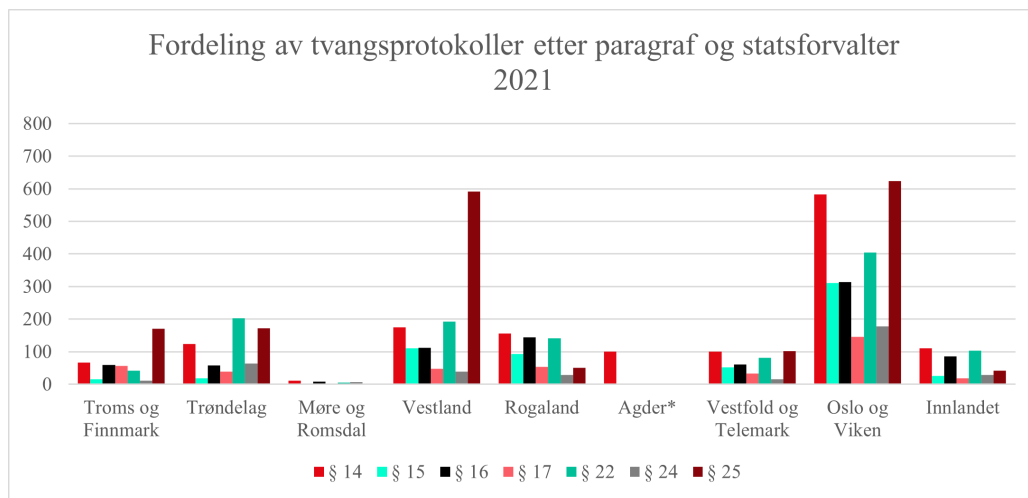


Fordeling av tvangsprotokoller etter paragraf og statsforv

Statsforvalter	§ 14	§ 15	§ 16	§ 17	§ 22	§
Troms og Finnmark	70	17	64	54	58	
Trøndelag	154	18	54	42	114	
Møre og Romsdal	16	3	17	6	13	
Vestland	120	115	187	113	273	
Rogaland	120	88	123	54	115	
Agder	180		80		62	
Vestfold og Telemark	48	55	66	37	98	
Oslo og Viken	449	286	315	166	436	

Statsforvalter	§ 14	§ 15	§ 16	§ 17	§ 22	§
Innlandet	61	43	76	37	69	

[Se tabell i fullskjerm](#)



Fordeling av tvangsprotokoller etter paragraf og statsfor

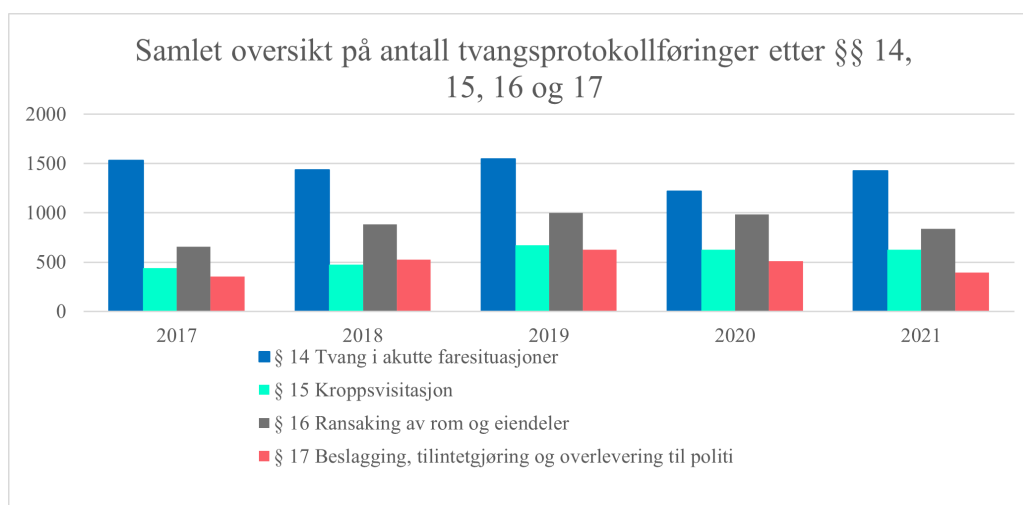
Statsforvalter	§ 14	§ 15	§ 16	§ 17	§ 22
Troms og Finnmark	67	15	59	56	42
Trøndelag	123	18	58	39	202
Møre og Romsdal	11	2	8	3	5
Vestland	175	111	112	47	193
Rogaland	156	93	144	54	141
Agder*	100				
Vestfold og Telemark	100	52	61	33	81
Oslo og Viken	582	311	313	145	405
Innlandet	110	26	85	19	103

Statsforvalter	§ 14	§ 15	§ 16	§ 17	§ 22
-----------------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------

[Se tabell i fullskjerm](#)

6.6. Tvang og andre inngrep i den personlige integritet

Tvang og andre inngrep i den personlige integritet etter kapittel 3 gjelder for alle barn som bor på barnevernsinstitusjon, og er som nevnt blant de tvangsprotokollene som samlet sett er hyppigst registrert. Oversikten nedenfor viser hvordan utviklingen har vært av de hyppigste registrerte tvangsprotokollene for rettighetsforskriftens kapittel 3 siste fem årene.



Samlet oversikt på antall tvangsprotokollføringer etter §§ 14, 15, 16 og 17

År / Tema	§ 14 Tvang i akutte faresituasjoner	§ 15 Kroppsvisitasjon	§ 16 Ransaking av rom og eiendeler	§ 17 Beslag tilintet og overle til poli
2017	1533	442	658	
2018	1435	477	882	
2019	1547	671	998	
2020	1218	625	982	

År / Tema	§ 14 Tvang i akutte faresituasjoner	§ 15 Kroppsvisitasjon	§ 16 Ransaking av rom og eiendeler	§ 17 Beslag tilinte og overle til poli
2021	1424	628	840	

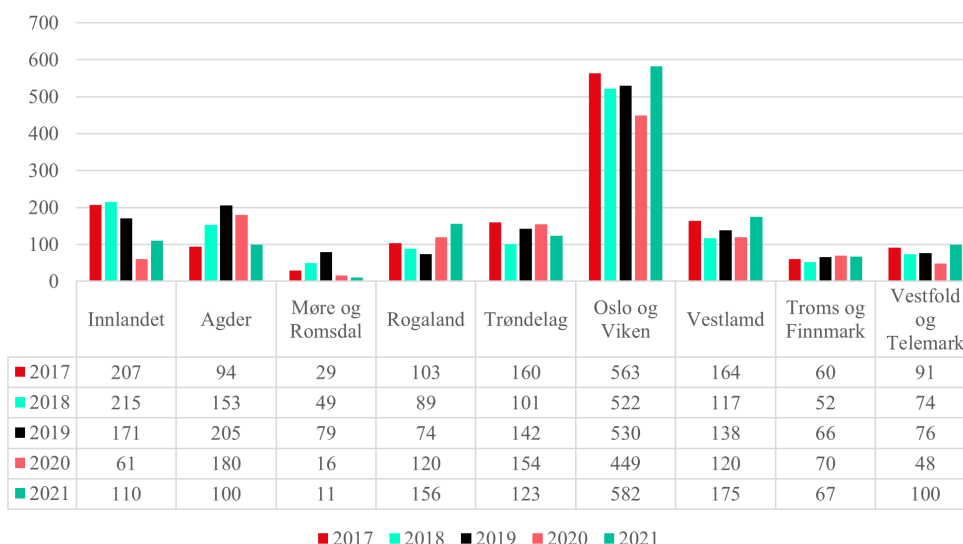
Se tabell i fullskjerm

Oversikten viser at antall tvangsprotokoller etter §§ 15, 16 og 17 var lavest i 2017, før det skjedde en økning i 2018 og 2019. I 2020 og 2021 har det vært tilsvarende eller liten nedgang. For at institusjonene skal kunne utøve tvang etter §§ 15 og 16, er det krav om at det skal foreligge en «begrunnet mistanke» om at barnet oppbevarer tyvegods, farlige gjenstander, rusmidler eller andre skadelige medikamenter. I tillegg skal institusjonen vurdere hvert enkelt tilfelle konkret – noe som skal forhindre at tvangsbruken skjer rutinemessig eller vilkårlig.

Tvangsprotokoller etter § 14, tvang i akutte faresituasjoner, handler om en type tvangsbruk som det er grunn til å følge særlig nøye med på. Dette ettersom vilkårene for å bruke denne type tvang er svært strenge, og krever at alle andre tilnærminger og forsøk på å forhindre bruken av tvang er benyttet. Det følger av rettighetsforskriften § 14 at det kan anvendes nødvendig tvang dersom det er nødvendig for å avverge fare for skade på person eller vesentlig skade på eiendom. Dette forutsetter imidlertid at det er uomgjengelig nødvendig og at andre lempeligere midler anses utilstrekkelige. Tvang i akutte faresituasjoner etter § 14 sidestilles med alminnelige nødretts- og nødvergebetraktninger etter straffeloven §§ 17 og 18. Denne tvangen kan beskrives som fysisk tvang, ved at personalet kan holde barnet fysisk fast eller isolere barnet for å forhindre at barnet skader seg selv eller andre, eller forårsaker vesentlig skade på eiendom.

Den neste oversikten viser antallet innsendte tvangsprotokoller etter § 14 fordelt på statsforvalterne.

Oversikt § 14- tvang i akutte faresituasjoner



Oversikt § 14- tvang i akutte

År / Statsforvalter	Innlandet	Agder	Møre og Romsdal	Rogaland	Troms og Finnmark
2017	207	94	29	103	60
2018	215	153	49	89	52
2019	171	205	79	74	66
2020	61	180	16	120	70
2021	110	100	11	156	67

[Se tabell i fullskjerm](#)

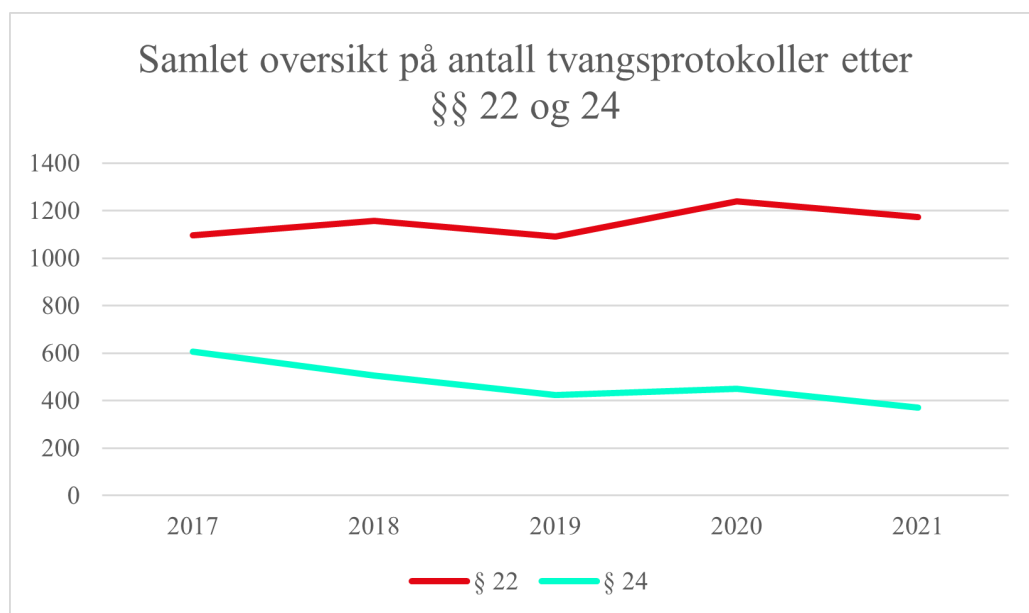
Tabellen viser at embeter som for eksempel Agder har hatt en markant nedgang. Andre har hatt et mer stabilt antall. Innlandet, Oslo og Viken og Vestfold og Telemark har hatt en tydelig økning.

Tvangsprotokoller om tvang i akutte faresituasjoner, etter § 14, har vært stabile de siste årene. I 2021 ble det fattet totalt 1424 vedtak om tvang i akutte faresituasjoner, noe som tilsvarer en økning på nesten 17 % sammenlignet med tallene fra 2020. Både i 2020 og 2021 mottok statsforvalter i Oslo og Viken det høyeste antallet, med henholdsvis 449 og 582 protokoller.

Uten at ulike tvangsinngrep eller begrensninger skal rangeres, så er likevel tvang i akutte faresituasjoner et alvorlig inngrep i barnets personlige integritet. I tillegg til at vilkårene for å benytte denne tvangen er svært strenge, er det urovekkende at det i 2021 ble skrevet 1424 tvangsprotokoller, hvor det ikke var andre muligheter for å løse en alvorlig situasjon. Dette kan ha sammenheng med hvordan institusjonene forebygger for å forhindre tvangsbruk, noe som statsforvalterne har beskrevet som utfordrende basert på at barna har mer omfattende og kompleks problematikk.

6.7. Begrensninger ved plassering etter §§ 4-24 og 4-26

Tvangsprotokoller som kun gjelder for barn og unge plassert etter barnevernloven § 4-24, § 4-25 og § 4-26, kan være begrensninger i adgangen til å bevege seg innenfor og utenfor institusjons område etter § 22 og begrensninger i elektroniske kommunikasjonsmidler etter § 24.



Samlet oversikt på antall tvangsprotokoller etter §§ 22 og 24

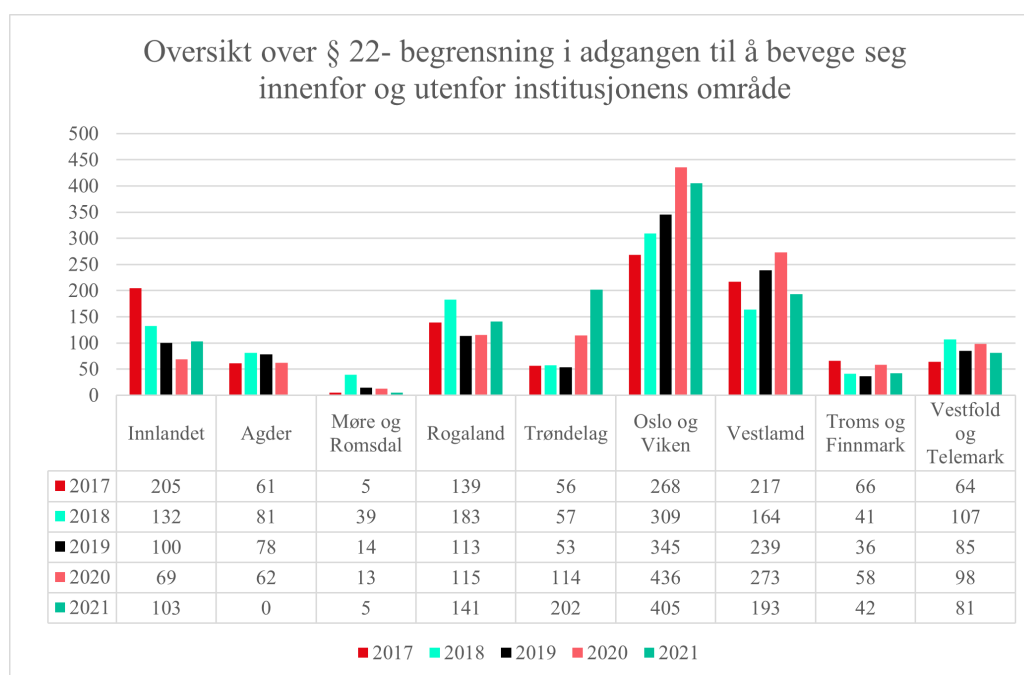
År / §	§ 22	§ 24
2017	1095	606
2018	1157	506

År / §	§ 22	§ 24
2019	1091	422
2020	1238	450
2021	1172	370

Se tabell i fullskjerm

Som oversikten viser, har antall protokoller om begrensninger i bevegelse økt i 2020, mens begrensninger i elektroniske kommunikasjonsmidler har vært relativt stabil siden 2018. En viktig dimensjon som ikke kommer frem av oversikten, er hvor mange av protokollene som kommer som en konsekvens av å ha fått forlenget varighet. Det betyr at vi ikke har informasjon om i hvilken grad institusjonene har vurdert behovet for begrensninger mer kontinuerlig og oftere enn 14 dager, noe som kan gi utslag i flere protokoller.

Også her kan det være nyttig å vise variasjonene i hvordan antallet tvangsprotokoller fordeler seg mellom statsforvalterne. Når det gjelder § 22 - som er institusjonens mulighet til å begrensnings i barnets adgang til å bevege seg fritt - har det for flere statsforvaltere vært en reduksjon i antallet protokoller. For tre av statsforvalterne har det midlertid vært en økning.



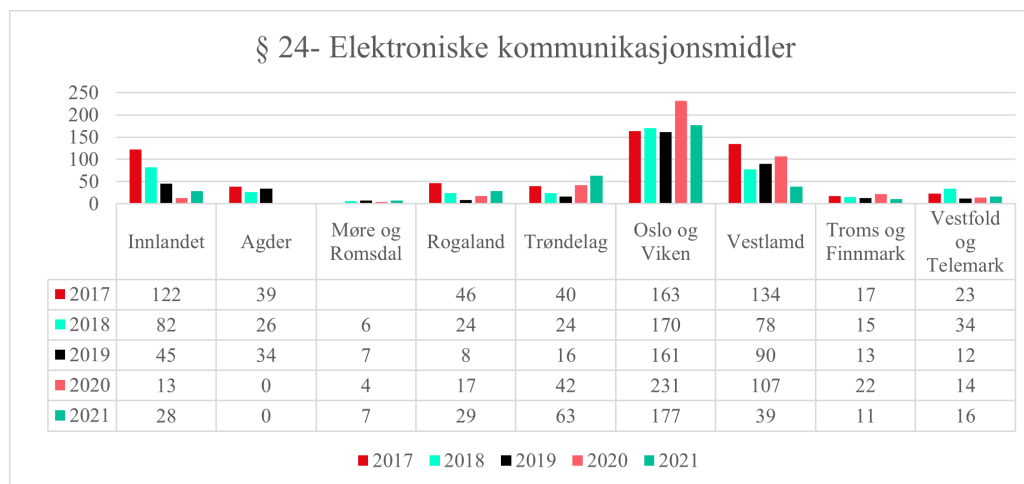
Oversikt over § 22- begrensning i adgangen til å bevege

År / Statsforvalter	Innlandet	Agder	Møre og Romsdal	Rogaland	Troms og Finnmark
2017	205	61	5	139	
2018	132	81	39	183	
2019	100	78	14	113	
2020	69	62	13	115	
2021	103	x	5	141	

[Se tabell i fullskjerm](#)

I 2020 ble det fattet totalt 1238 protokoller etter § 22, som utgjorde i overkant av 17 % av det totale antallet på landsbasis, mens det i 2021 var 1172 protokoller, noe som utgjorde ca. 16 % av det totale antallet på landsbasis. I 2020 var det også her statsforvalterne i Oslo og Viken og Vestland som mottok flest av disse protokollene med henholdsvis 436 og 273 vedtak. I 2021 er det fortsatt Oslo og Viken som mottar flest, mens det i Trøndelag er en tilnærmet dobling av antall protokoller fra 2020 - fra 114 til 202 vedtak.

Tilsvarende tendens viser den neste oversikten, når det gjelder begrensning i bruken av elektroniske kommunikasjonsmidler etter § 24.



§ 24- Elektroniske kommunikasjonsmidler

År / Statsforvalter	Innlandet	Agder	Møre og Romsdal	Rogaland	Troms og Finnmark
2017	122	39		46	
2018	82	26	6	24	
2019	45	34	7	8	
2020	13	x	4	17	
2021	28	x	7	29	

Se tabell i fullskjerm

Det er utfordrende å kommentere eller gi en faglig vurdering av variasjon og antall tvangsprotokoller etter §§ 22 og 24. Når institusjonene fatter enkeltvedtak i begrensning av bevegelsesfrihet eller elektroniske kommunikasjonsmidler kan disse fattes for en periode på henholdsvis 2 eller 4 uker, og kan fortløpende forlenges for 2 uker av gangen. Antallet protokoller gir derfor kun et innblikk i omfanget av begrensninger, fordi de viser ikke total varighet, forlengelse og hva begrensningene innebærer. En institusjon som fortløpende vurderer behovet for begrensninger i bevegelsesfriheten etter § 22, vil vedta flere tvangsprotokoller sammenlignet med en institusjon som kun vedtar én tvangsprotokoll for det samme forholdet.

Det kan være sentralt fremover å få bedre oversikt over vurderingene som gjøres rundt disse protokollene, og i hvilken grad begrensningene opphører før tiden. Selv om tvangsbruken samlet sett har lik varighet, vil institusjoner som kontinuerlig vurderer nødvendigheten av å opprettholde vedtaket kunne ivareta barnets rettssikkerhet i større grad. Det handler også om forståelse av hva begrensningene handler om, og hvor inngripende de er for det enkelte barn.

RAPPORT FRA HELSETILSYNET

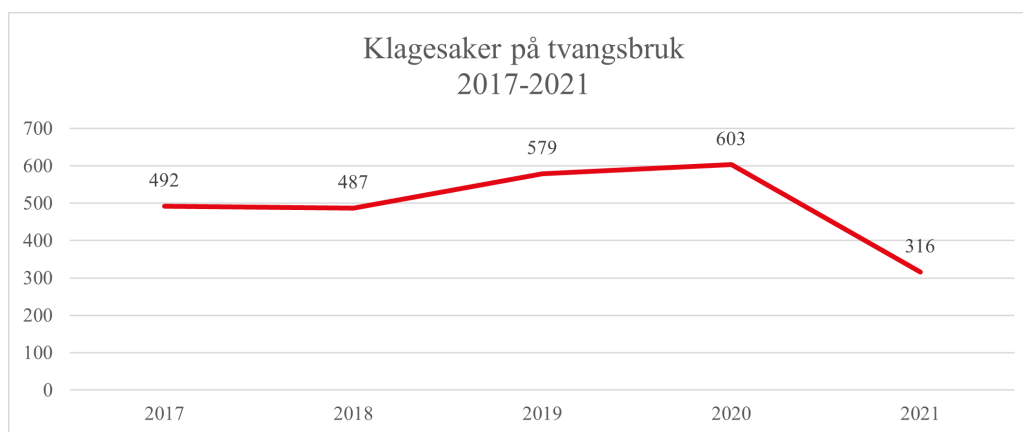
7. Statsforvalternes behandling av klager etter rettighetsforskriften

Dersom barnet eller barnets foresatte mener institusjonen har begått brudd på rettighetsforskriften, kan dette påklages til statsforvalteren^[13]. Barns mulighet til å klage er en viktig rettssikkerhetsgaranti og det er avgjørende at de er kjent med sin rett til å klage. Det er nylig utarbeidet en ny nettside med veiledning til barn som vil klage på barnevernet^[14].

Klagene kan rette seg mot alle forhold ved institusjonen. Statsforvalteren skal vurdere alle sider av saken. Om barneverninstitusjonen har fulgt saksbehandlingsregler, lagt de riktige faktiske forhold til grunn, og om institusjonen har anvendt loven riktig når de har besluttet å bruke tvang. Utfallet i en klagesak kan være at statsforvalteren er enig i institusjonens vurdering og at vedtaket derfor stadfestes, eller at barnet som klager gis medhold og at vedtaket endres. Ved overprøving er det ikke alltid vedtaket vil føre til en faktisk endring, ettersom tvangen allerede er utøvd. Et endringsvedtak vil da være en konstatering av at tvangen var ulovlig. Det er viktig at barna benytter klageordningen når de av ulike grunner ønsker å klage på avgjørelser etter rettighetsforskriften. Flere klagesaker vil skape sikkerhet om at institusjonen har fulgt loven, og avdekke når den ikke har fulgt den.

Tvang er et alvorlig inngrep i barnets personlige integritet, og skal kun brukes i de tilfellene hvor lovens vilkår er oppfylt. Derfor er det viktig at barn bruker klageretten sin, slik at statsforvalter kan følge med på institusjonens praktisering av tvangsbruk. Barnets rettsikkerhet ivaretas. Og institusjonene får nødvendig korreks for ulovlig tvang, slik at de ut kan endre ulovlig praksis. At det er mange klagesaker må dermed anses som en fordel.

Samlet har det vært en nedgang i 2021 på antall klager, selv om antallet tvangsprotokoller har vært relativt stabilt. Figuren under viser utviklingen av antall klagesaker i årene fra 2017 til 2021. Fra 2020 og til 2021 var det en nedgang i antall klager på nesten 48 %.

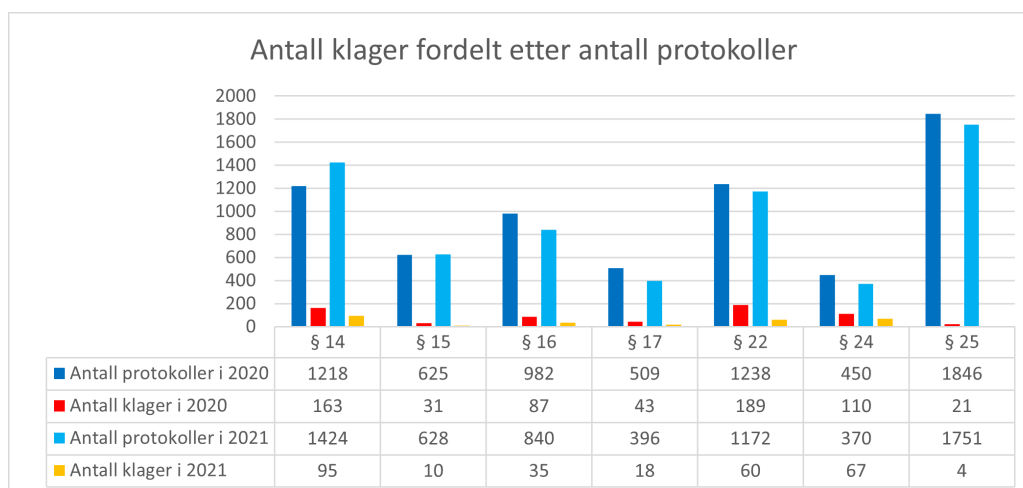


Klagersaker på tvangsbruk 2017-2021

År	Antall klager
2017	492
2018	487
2019	579
2020	603
2021	316

[Se tabell i fullskjerm](#)

Det neste diagrammet viser forholdet mellom antall innsendte tvangsprotokoller etter §§ 14, 15, 16, 17, 22, 24, og 25 og antall innsendte klager årene 2020 og 2021.

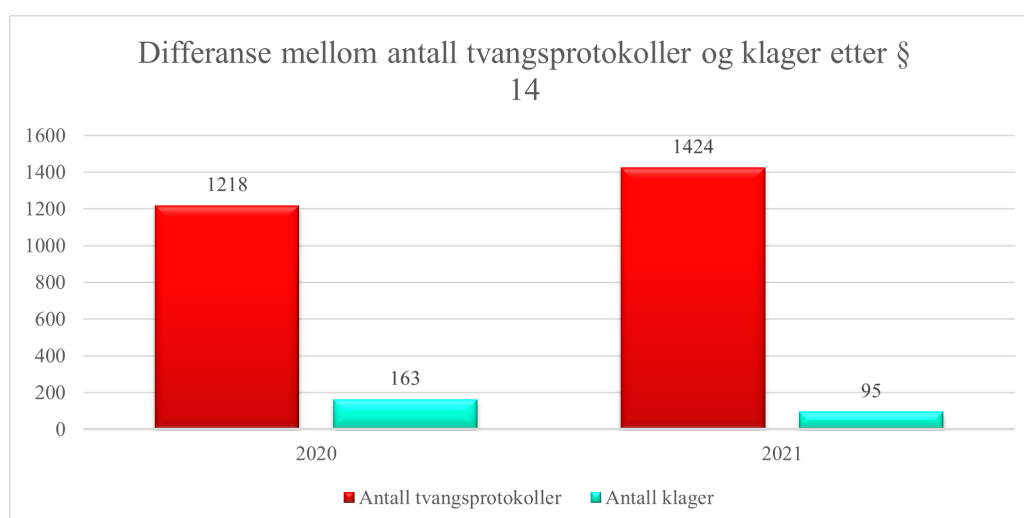


Antall klager fordelt etter antall protok

Klager og protokoller i 2020 og 2021 / §	§ 14	§ 15	§ 16	§ 17	!
Antall protokoller i 2020	1218	625	982	509	
Antall klager i 2020	163	31	87	43	
Antall protokoller i 2021	1424	628	840	396	
Antall klager i 2021	95	10	35	18	

[Se tabell i fullskjerm](#)

Som tabellen viser har det vært en markant nedgang i antall klager fra 2020 til 2021. Og at antall tvangsprotokoller har vært relativt stabil, eller noe redusert. Unntaket er vedtak om § 14- tvang i akutte faresituasjoner. Til tross for antall tvangsprotokoller her har økt med nesten 17 %, har likevel antall klager vært redusert med nesten 42 % fra 2020 til 2021. Dette selv om det er disse tvangsprotokollene som påklages oftest. Det neste diagrammet synliggjør denne variasjonen mellom antall protokoller og antall klager som ble sendt til statsforvalter etter § 14.



Differanse mellom antall tvangsprotokoller og klager etter § 14

Tvangsprotokoller og klager / År	2020	2021
Antall tvangsprotokoller	1218	1424
Antall klager	163	95

[Se tabell i fullskjerm](#)

Fem av statsforvalterne kommenterer nedgangen i antall klager i sine årsrapporter. Statsforvalter i Rogaland påpeker.

«Tvangsbruk som ble påklaget og overprøvd av statsforvalteren økte fra 18 i 2019 til 81 i 2020. I 2021 mottok statsforvalteren 24 klager på tvang. Vi ser altså en nedgang i klager til tross for at tvangsbruken har økt.»

Statsforvalter i Troms og Finnmark beskriver følgende.

«Statsforvalteren registrerer en ganske stor nedgang i antall klager fra barn på barneverninstitusjoner fra 52 klager i 2020 til 20 klager i 2021. Vi vurderer at bakgrunnen for dette er sammensatt. Noe skyldes nok naturlige svingninger, noen klager mer enn andre (vi hadde for eksempel ett barn i 2020 som klaget på alle tvangsprotokollene), mens noe også kan skyldes omlegging fra Bufdir og bruk av nye maler for tvangsprotokoller og egen mal for klage. Vi vil se nærmere på dette, og dersom det også har vært nedgang hos de andre statsforvalterne, bør dette kanskje også sees på av Bufdir. Dersom nye maler gjør at færre barn klager, er dette svært uheldig.»

Statsforvalter i Innlandet viser også til den markante nedgangen, og hvordan det har blitt adressert.

«Vi merker oss at totalt antall protokollføringer har økt fra 2020. I 2020 ble det ført 452 protokoller, til tross for at det var flere institusjonsavdelinger. Det er særlig økning i antall vedtak på bruk av tvang i akutte faresituasjoner og på bevegellesbegrensninger i 2021. Samtidig var det en stor nedgang i antall klager på bruk av tvang i 2021, uvisst av hvilken grunn. I 2021 behandlet vi 12 klager på bruk av tvang, mot 68 klager i 2020. Nedgangen har vært tematisert både under tilsyn og på institusjonsledersamling.»

Tilsvarende bekymring deles av Statsforvalteren i Vestland.

«I 2021 fekk vi 1300 vedtak om tvang, og behandla 15 klager om tvang etter rettighetsforskrifta. Talet på klagar på tvang er sterkt redusert frå 2019 og 2020 då vi handsama mellom 60 - 68 klager på tvang etter rettighetsforskrifta. I tidlegare år har barn fått medhald i om lag 20 % av klagane, i år fekk barn medhald eller delvis medhald i 40 % av klagane. Vi er usikre på kva som er årsaka til nedgangen i talet på klagar frå barn. Vi har sett i verk tiltak for å undersøkje kva som er årsaka.»

[13] Rettighetsforskriften § 27 (FOR-2011-11-15-1103, erstattet av FOR-2022-12-20-2358 Forskrift om barns rettigheter i barnevernsinstitusjon, gjeldende fra 2023)

[14] Barnas barnevernsklage

7.1. Behandling og utfall av klagesaker

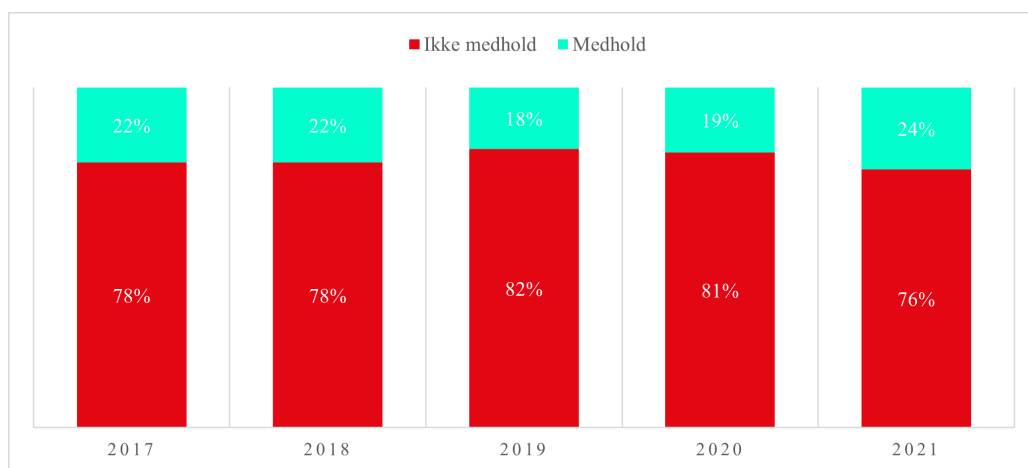
Klagesakene skal ha en saksbehandlingstid som reflekterer sakens alvorlighet. For barn og unge som blir utsatt for tvang, inngrep eller begrensninger, er det viktig at de får avgjort saken sin raskt. Det er flere årsaker til at dette er viktig - at tvangen kan pågå mens klagebehandlingen skjer, og at det er viktig å identifisere, kontrollere og stoppe ulovlig tvangsbruk. Hvor mange klagesaker de enkelte statsforvalterne behandler, varierer. Dette henger naturlig nok sammen med at antall tvangsprotokoller og antall institusjoner i de ulike embetene varier.

Det er et krav om at minst 90 prosent av klager på bruk av tvang i barneverninstitusjoner og omsorgssentre skal behandles innen 1 måned. Både i 2020 og 2021 var det 6 av 10 embeter som behandlet 90 % av klagene innenfor dette kravet. De seks embetene dette dreier seg om, behandlet 34 % av alle klagene på landsbasis. Tre av embetene som hadde over én måned behandlingstid, behandlet 80% av klagene innen en måned. Disse tre embetene behandlet 55% av alle klagene på landsbasis.

Trøndelag er det embetet med lavest måloppnåelse med 70 % av alle klager behandlet innen 1 måned. De beskriver også dette og forklarer hvorfor i sin årsrapport.

«Fem av klagene med saksbehandlingstid over 1 måned skyldes behov for å innhente ytterligere informasjon (dokumentasjon og samtaler med barnet/ungdommen). Gjennomsnitt saksbehandlingstid ligger på 0,9 mnd i 2021, noe som viser at klager på tvang prioriteres hos oss.»

Statsforvalterens registreringer viser at de i et stort flertall av sakene stadfester institusjonens vedtak om tvang og dermed er enig med institusjonen. Andelen stadfestelser har vært stabilt over flere år, som vist i figuren nedenfor.

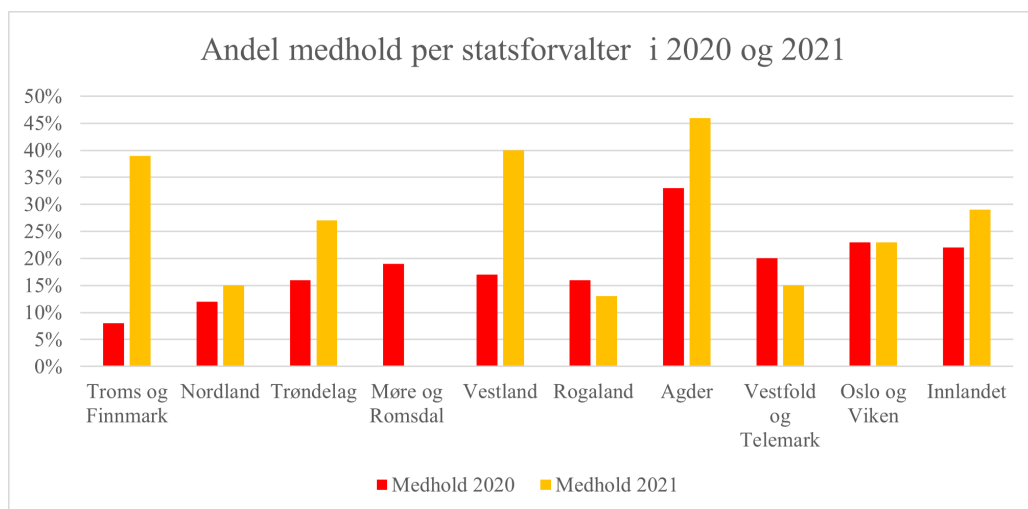


Andel medhold som fordeler seg mellom de ulike embetene 2017-2021

Vedtak / År	2017	2018	2019	2020	2021
Ikke medhold	78 %	78 %	82 %	81 %	76 %
Medhold	22 %	22 %	18 %	19 %	24 %

[Se tabell i fullskjerm](#)

Tabellen under viser hvordan andel medhold fordeler seg mellom de ulike embetene for de to siste årene.



Andel medhold per statsforvalter i 2020 og 2021

Statsforvalter	Medhold 2020	Medhold 2021
Troms og Finnmark	8 %	39 %
Nordland	12 %	15 %
Trøndelag	16 %	27 %
Møre og Romsdal	19 %	0 %
Vestland	17 %	40 %
Rogaland	16 %	13 %
Agder	33 %	46 %
Vestfold og Telemark	20 %	15 %
Oslo og Viken	23 %	23 %
Innlandet	22 %	29 %

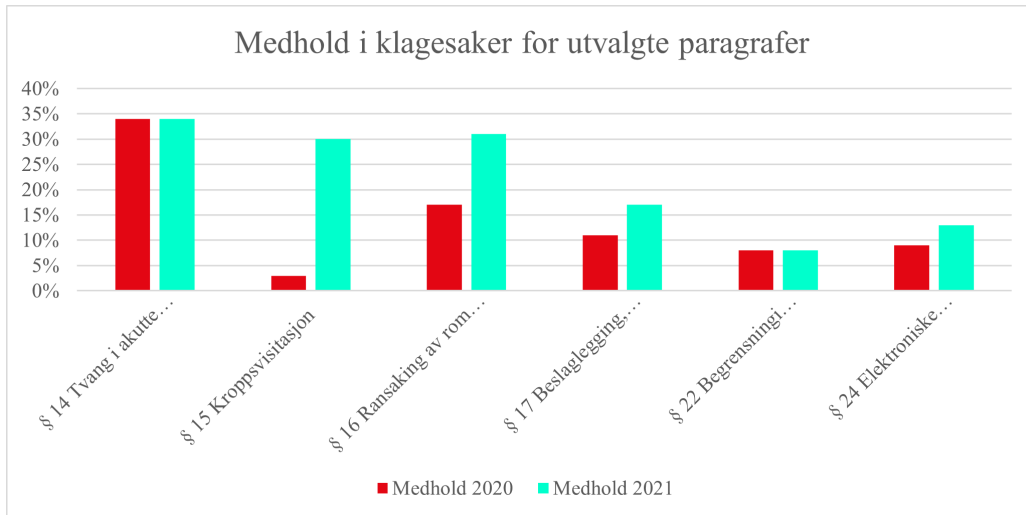
[Se tabell i fullskjerm](#)

Som tabellen viser, var det i 2020 mindre variasjon mellom statsforvalterne på andelen av medhold, mens tallene for 2021 viser en større variasjon mellom embetene. Statsforvalter i Agder er den som både i 2020 og 2021 skiller seg ut med andelen medhold på 33 % og 46 %, og de lå dermed også høyt over landssnittet på henholdsvis 19 % og 24 %.

I 2021 ser vi en markant endring på andel medhold fra 2020 hos flere embeter. Dette varierte mellom de som hadde en klar økning av medhold, som Statsforvalteren i Troms og Finnmark, Vestland og Trøndelag. Mens

statsforvalterne i Rogaland og Vestfold og Telemark reduserte andelen medhold til 2021.

På landsbasis ser vi at andelen stadfestelser av protokollene er høy, og at dette er stabilt over tid. Det er noe variasjoner i andelen medhold de to siste årene for de tvangsprotokollene som benyttes hyppigst (med unntak av rusmiddeltesting etter § 25). Den neste oversikten viser andel av medhold av klager for 2020 og 2021.



Andel medhold per statsforvalter i 2020 og 2021

Statsforvalter	Medhold 2020	Medhold 2021	Landssnitt 2020	Lar 2021
Troms og Finnmark	8 %	39 %	19 %	
Nordland	12 %	15 %		
Trøndelag	16 %	27 %		
Møre og Romsdal	19 %	0 %		
Vestland	17 %	40 %		
Rogaland	16 %	13 %		

Statsforvalter	Medhold 2020	Medhold 2021	Landssnitt 2020	Lar 202
Agder	33 %	46 %		
Vestfold og Telemark	20 %	15 %		
Oslo og Viken	23 %	23 %		
Innlandet	22 %	29 %		

[Se tabell i fullskjerm](#)

I 2020 og 2021 var det prosentvis lik andel medhold på klager på vedtak om tvang i akutte faresituasjoner etter § 14 og begrensninger i bevegelsesfrihet etter § 22

Som nevnt tidligere er vedtak om tvang etter § 14 – tvang i akutte faresituasjoner, en alvorlig form for tvangsbruk, og det er derfor også viktig å ha oversikt over antallet klager som gjelder for disse protokollene. I perioden 2017 til 2019, var § 14 en av de mest påklagede tvangstypene, og den tvangstypen som statsforvalteren oftest ga medhold i. Fra 2019 til 2020 gikk antallet klager ned fra 200 til 163, og fra 163 til 95 i 2021, mens statsforvalterens andel medhold har økt fra 25 prosent til 34 prosent. Vilkårene for denne tvangsbruken er strenge. Og den høye andelen medhold på klager, kan indikere at institusjonen har benyttet ulovlig tvang – noe som er svært alvorlig.

RAPPORT FRA HELSETILSYNET

8. Avsluttende oppsummering og forslag til utvikling

Sammenstilling av statsforvalternes årsrapporter er basert på over 2000 institusjonstilsyn i 2020 og 2021. Sammen med tallene for tvangsprotokoller og klager, gir sammenstillingen viktig innsikt for tilstandsbildet for barneverninstitusjonene.

Statsforvalternes generelle vurdering er at mange barn mottar god omsorg og at institusjonene forsøker å tilrettelegge for trygge og omsorgsfulle tiltak. Like fullt kommer det frem informasjon som gir grunn til bekymring – som at flere barn og unge opplever institusjonen som utrygg, og at enkelte statsforvaltere vurderer at institusjonene har utfordringer med å gi barn og unge tilstrekkelig trygghet.

Vi vil avslutningsvis trekke frem noen momenter fra sammenstillingen, som vi mener er særlig betydningsfulle for barns situasjon på barnevernsinstitusjon.

8.1. Manglende samhandling, kompetanse og bemanning gjør det utfordrende å gi et forsvarlig og tilpasset institusjonstilbud

«Man blir forandret når man har hatt en tøff oppvekst og hatt mye vondt. Jeg har måttet få det ut, rett og slett.»^[15].

Statsforvalternes oppsummeringer viser at manglende samhandling, kompetanse og bemanning gjør det utfordrende å gi barna med de mest komplekse behovene, et forsvarlig og tilpasset institusjonstilbud.

8 av 9 statsforvaltere vurderer at barna ikke får den oppfølgingen de har behov for – i samarbeid mellom barnevernet, helsetjenester, skole og politi. Gjennomgående vurderes det at barn med behov for psykisk helsehjelp ikke mottar den hjelpen de har krav på. Konsekvensene for barna er at manglende samarbeid fører til at de ikke får tilbud og tiltak som er tilpasset og tilrettelagt

deres behov. Flere av institusjonene mangler de faglige verktøyene eller metodene til å ivareta det enkelte barns behov. Konsekvensene for barna er alvorlige – selvskading, voldshendelser og barna utsettes for ulovlig bruk av tvang. Videre at barn med komplekse behov må flytte flere ganger fordi institusjonen ikke er rigget for å håndtere barnets sterke uttrykk. Det trekkes også frem fra flere av embetene at det er uheldig at barn som fra før kan ha opplevelser med vold, får nye opplevelser med å være vitne til konflikter og alvorlige hendelser på institusjonen.

Det er godt kjent at barn på barneverninstitusjon ofte har omfattende oppfølgingsbehov på flere livsområder, grunnet manglende trygghet, omsorg og stabilitet i tidligere omsorgssituasjoner. Det er bekymringsfullt at institusjonene som skal ivareta disse barna ikke er tilpasset eller egnet for å ivareta deres behov. Helsetilsynet har ved flere anledninger fremmet denne bekymringen^[16]. Vi mener det er svært alvorlig dersom disse barna ikke gis et forsvarlig omsorg- og behandlingstilbud.

Det er liten tvil om at oppgavene barnevernsinstitusjonene forvalter er komplekse og krevende. Tilsynets rolle er å avdekke svikt og forbedringsområder. Statsforvalterne gir likevel eksempler på hva som bidrar til god praksis. Der rammene og systemet rundt fungerer, bidrar det til at barn og unge får den omsorgen og behandlingen de har krav på. Utdragene fra flere av årsrapportene indikerer at god internkontroll, styring og ledelse av institusjoner er en forutsetning for å gi barn og unge god og forsvarlig omsorg og behandling.

[15] Barneombudet, *De tror vi er shitkids*.

[16] Likelydende brev fra Helsetilsynet til Helse- og omsorgsdepartementet og Barne- og familiedepartementet, 5. januar 2022 (2021/2639-3, 1A HAK)

Omsorg og rammer. Når barn trenger mer. (Rapport fra Helsetilsynet ; 9/2019) Oslo: Statens helsetilsyn, 2019.

Gjennomgang av barnevernets oppfølging av de to jentene som var plassert på Vestlundveien ungdomssenter og som senere døde. Offentlig versjon. Oslo: Statens helsetilsyn, 2020.

8.2. Alvorlig tvangsbruk øker - men andel klager går ned

Det er viktig å ha god oversikt over all bruk av tvang, men vi mener det må rettes et særlig blikk mot tvang etter rettighetsforskriften § 14 tvang i akutte faresituasjoner. Slik tvang oppleves i praksis som svært inngripende, da det ofte skjer uforutsett og ofte er foranlediget av en alvorlig situasjon som involverer barnet og de ansatte.

Vi ser en økning i bruk av tvang etter § 14. Statsforvalterne vurderer at det kan være en sammenheng mellom denne økningen, og at tiltakene ikke er tilpasset eller egnet til barnas behov. Helsetilsynet mener det gir grunn til stor bekymring om barn utsettes for tvang i forsøk på å ivareta dem, i mangel på andre virkemidler.

Helsetilsynet deler statsforvalternes bekymring for nedgangen i antall klager på tvang etter rettighetsforskriftens § 14. Barns rett til å klage er en viktig rettssikkerhetsgaranti. Tvangsprotokollene og klagen gir viktig innsikt i hvordan tvang kan forebygges gjennom dokumentasjonen av hva som skjer i tilknytning til de ulike tvangssituasjonene. Flere embeter trekker frem at nye maler for utfylling av klager kan ha økt terskelen for å klage. Vi mener at det er viktig å få mer kunnskap om hva som kan være årsaker til nedgangen av antall klager.

8.3. Barn med komplekse behov stiller særlige krav til forebygging av tvang

«Voksne bruker makt i situasjoner der de selv blir engstelige og redde, og hva lærer disse barna av at voksne som skal være trygge og passe på dem kan bruke fysisk makt. Et annet aspekt som fremheves her er at dette kan medføre at barna endrer syn på seg selv, og ser på seg selv som syke, en som kan skade andre eller som kan gjøre andre vondt.»^[17]

Vi vet at andelen barn og unge med komplekse behov på barnevernsinstitusjon øker og økningen i tvangsbruk kan ha sammenheng med dette^[18].

Statsforvalternes vurderinger av mangler ved forebygging av tvang er viktig innsikt til mulig forbedring på et område som virkelig kan få stor betydning for barn på barnevernsinstitusjon.

Når evaluering og dokumentasjon av tvang og andre inngrep mot barn ikke gjøres godt nok, utgjør dette en stor risiko for rettssikkerheten til barn som bor på barnevernsinstitusjon. Barna kan utsettes for ulovlig tvang. Når institusjonene ikke har systematisk oppfølging av bruk av tvang, reduseres også institusjonenes mulighet til å lære og korrigere egen praksis – med mål om å forebygge fremtidig tvangsbruk. Statsforvalterne vurderer at manglende systematisk oppfølging kan sees i sammenheng med utfordringer i opplæring, internkontroll og styring av institusjonene.

Statsforvalteren i Vestlands funn om at tvang kunne vært unngått dersom de ansatte hadde tatt seg bedre tid, illustrerer viktigheten av relasjonsarbeid, kommunikasjon og det å ha kunnskap om hva som kan trigge eller utløse

uønsket atferd hos barn og unge. Opplæring, kompetanse og bemanning er en forutsetning for institusjonenes arbeid med å tilrettelegge miljøterapien for å forebygge, evaluere og dokumentere bruken av tvang.

[17] Forandringsfabrikken, *Hvis jeg var ditt barn*.

[18] Nanna S. Kayed.. et al. *Psykisk helse hos barn og unge i barnevernsinstitusjoner*. Trondheim : Regionalt kunnskapssenter for barn og unge, 2015.

Leo A. Grünfeld... et al. *Institusjonstilbudet i barnevernet*. Oslo : Menon Economics, 2020.

8.4. Utvikling av tilsyn med barnevernsinstitusjoner

Denne rapporten gir viktig innsikt for å utvikle institusjonstilsynet, slik at tilsynet i større grad kan bidra til at barn og unge som bor i barneverninstitusjon får forsvarlig omsorg og behandling.

Helsetilsynets prosjekt *Kvalitetsutvikling av institusjonstilsynet* skal bidra til å sikre et harmonisert og godt tilsyn med barneverninstitusjoner. Prosjektet har en helhetlig tilnærming for å sikre god kvalitet i alle aktiviteter, prosesser og vurderinger som gjøres i forbindelse med institusjonstilsynet. Ikke minst handler det om å synliggjøre viktigheten av arbeidet som gjøres i planleggingen av det stedlige tilsynet og hvordan funn fra tilsynet skal følges opp. Ved at tilsynet utføres med ønsket kvalitet i alle ledd, vil det bidra til en mer treffsikker kontroll av at institusjonene gir barn og unge forsvarlig omsorg og behandling. Kunnskapen fra rapporten, gir viktig bidrag til videre arbeid med dette utviklingsarbeidet.

Bekymringen for at barna med komplekse behov ikke får den hjelpen de trenger kan illustrere et behov for å se nærmere på en mer helhetlig tilnærming i tilsynet rundt disse barna. I videre utvikling av institusjonstilsynet vil vi se mer på om andre tilsynsmessige virkemidler i større grad bør tas i bruk. Dette for å lykkes bedre i å undersøke temaer om ansvarsfordeling og tverrfaglig oppfølging på måter som bidrar til å skape forbedring.

I tråd med ny tilsynsforskrift skal institusjonstilsynet se mer på hvilke temaer for tilsyn som er særlig egnet for å skape varig forbedring for barn som bor på barnevernsinstitusjon. Vi mener at hvordan institusjonene jobber med forebygging av tvang er et slikt tema. Vi deler Statsforvalter i Trøndelags^[19] betraktning om viktigheten av å se på innholdet i protokollene, og ikke bare antallet.

Kun halvparten av barna som får tilbud om samtale, snakker med tilsynet. Oppsummeringene viser at det barna forteller er viktig. Det å legge til rette for samtaler med barna på måter slik at barna settes i stand til å dele sine erfaringer,

er en viktig forutsetning for å få til et kvalitativt godt institusjonstilsyn. Informasjonen barna kommer med må videre vektlegges i vurderingen av hvordan institusjonen arbeider med forsvarlig omsorg og behandling.

[19] Årsrapport 2022. Trondheim: Statsforvalteren i Trøndelag, 2023.

RAPPORT FRA HELSETILSYNET

Summary in English

This report, *Summary of the County Governors' supervision of child welfare institutions in 2020 and 2021*, is a compilation of the county governors' annual reports from 2020 and 2021. A total of 1,752 audits of almost 900 institutions were carried out during these two years. Together with figures on use-of-force reports and complaints, this provides a picture of the situation in the country's child welfare institutions.

The findings from the county governors' supervision of child welfare institutions show issues that can prevent children from getting the right help at the right time. The report describes issues that are recognisable from previous reports from the Norwegian Board of Health Supervision.

Cross-institutional issues

The aims of the county governors' supervision of child welfare institutions are:

- to ensure that laws and regulations are being complied with
- to ensure that the children's due process is safeguarded
- to ensure that the institutions provide children with proper care and treatment.

In general, the county governors describe how the institutions go to great lengths to meet and protect the children's needs, and ensure that the children are safe and well. Nevertheless, an overall picture of challenges across institutions emerges. These are challenges that affect the ability of the institutions to give children what they are entitled to. The challenges show the importance of a clear division of responsibility and cooperation between institutions that will help provide children with lasting change and positive development.

The report highlights the following factors which are particularly important for children in child welfare institutions:

- A lack of collaboration, skills and staffing makes it challenging to provide adequate and tailored institutional services
- Serious use of force is increasing - but the proportion of complaints is decreasing

- Specific requirements to prevent the use of force are necessary for children with complex needs

Complexity is increasing

The county governors stress that children's needs and challenges are becoming more complex. The annual reports describe a situation where children living in institutions often need coordinated help from several institutions at the same time, and that this requires better cooperation across institutions. Challenges relating to health follow-up are highlighted in particular.

The county governors also highlight the extent to which measures are available that are tailored to the actual needs of the children. In this regard, they also emphasise the importance of ensuring that the children's challenges are adequately mapped before they move to an institution. A number of county governors reported that the institutions are not tailored or do not have the necessary prerequisites to meet the needs of the children. One consequence is that the institutions are responsible for following up on children without the necessary assistance from other institutions.

Marked decrease in the number of complaints

The total number of use-of-force reports submitted has remained relatively stable since 2017. This is also the case for the way in which the reports are distributed according to the type of force, intervention and restrictions. When children are subjected to force or other intervention, they have the right to complain, and this right is an important guarantee of due process. The number of complaints remained relatively stable from 2017 to 2020, but then fell markedly between 2020 and 2021, with almost half the number of complaints submitted.

A number of the county governors highlighted situations where use of force could have been avoided if prevention had been more systematic.

Dependent on coordinated cooperation

The institutions themselves are responsible for complying with the requirements for adequate services and correcting offences. Supervision will help to uncover and correct offences and strengthen the work to bring about improvements in the institutions. As this report shows, it appears to be a challenge for the institutions to implement the necessary changes alone, as the ability of the institutions to meet children's needs depends on coordinated cooperation from many different institutions. The Norwegian Board of Health Supervision believes that better cooperation and a clear division of responsibility between institutions is necessary, so that children who are unable to live at home receive tailored services aimed at optimising their upbringing and development.

RAPPORT FRA HELSETILSYNET

Čeahkkáigeassu Dearvvašvuodageahču raporttas

Raporta, Čeahkkáigeassu stáhtahálddašeaddji 2020 ja 2021 bearráigeahčus mánáidsuodjalaninstitušuvnnain, lea stáhtahálddašeaddji jahkeraporttaid 2020 ja 2021 bálddalastin. Daid jagiid čađahuvvojedje 1752 bearráigeahču gosii 900 institušuvnnas. Ovttas bággenbeavdegirjjiid ja váidagiid loguin, addá dát gova riikka mánáidsuodjalaninstitušuvnnaid dilis.

Gávdnamat stáhtahálddašeaddji bearráigeahčus mánáidsuodjalaninstitušuvnnain čájehit hástalusaid mat sáhttet eastadit ahte mánát ožžot veahki rievttis áigái. Raporta čilge hástalusgova mii lea oahpis Dearvvašvuodabearráigeahču ovddeš raporttain.

Hástalusaid ámmáhiid rastá

Ulbmil stáhtahálddašeaddji bearráigeahčuin mánáidsuodjalaninstitušuvnnain lea:

- dárkkistit ahte čuvvot lágaid ja njuolggadusaid
- ahte mánáid riektesihkkarvuohta áimmahuššo
- ahte institušuvnnat addet mánáide dohkálaš fuolahusa ja divššu.

Obbalaččat čilge stáhtahálddašeaddji movt institušuvnnat dahket olu dusten ja áimmahuššan várás mánáid dárbbuid, ja sihkkarastin várás ahte mánáin lea oadjebas ja buorre dilli. Dattetge ilbmá čielgasit obbalaš hástalusgovva ámmáhiid rastá. Dat leat hástalusat mat váikkuhit institušuvnnaid vejolašvuhtii addit mánáide dan masa sis lea riekti. Hástalusat čájehit man dehálaš lea ahte ášahusat mat galget veahkehit addit mánáide bistevaš riev dama ja posiitiiva ovdáneami juhket ovddasvástádusa ja barget ovttas.

Raporta geassá ovdan čuovvovaš áššiid mat leat earenoamáš mávssolaččat mánáide mánáidsuodjalaninstitušuvnnain:

- váilevaš ovttasdoaibman, gelbbolašvuohta ja bargit dagahit hástaleaddjin addit dohkálaš ja heivehuvvon institušuvdnafálaldaga.
- Duođalaš bággen lassána - muhto váidagiid oassi unnu

- Mánáin geain leat mánggabealat dárbbut leat earenoamáš gáibádusat bággema eastadeami dáfus

Mánggabealatvuohta lassána

Stáhtahálddašeddji deattuha ahte mánáid dárbbut ja hástalusaid mánggabealatvuohta lassánit. Jahkeraporttat čilgejit dili mas mánát geat orrot institušuvnnas eanas dárbbášit ovttahtton veahki olu ásahusain oktanaga ja ahte dát gáibida buoret ovttasbarggu iešguđetge ásahusaid rastá. Dearvvašvuođa čuovvoleami váttut deattuhuvvojit earenoamážit.

Dasa lassin gesset stáhtahálddašeddjit ovdan guđe muddui gávdnojit mánáid duohta dárbbuide heivehuvvon doaibmabijut. Dás cuiggodit sii maidái man dehálaš lea ahte mánáid hástalusat leat doarvái kártejuvvon ovdal go sirdet institušuvnnii. Mánaga stáhtahálddašeddji čilgejit ahte institušuvnnat eai leat heivehuvvon dahje ahte dain eai dárbbášlaš eavttut áimmahuššat mánáid dárbbuid. Váikkuhus šaddá ahte institušuvnnat ožžot ovddasvástádusa čuovvolit máná almmá dárbbášlaš veahki haga eará ásahusain

Váidagiid lohku sakka unnon

Bohtán bággeneavdegirjiiid lohku lea 2017 rájes leamaš oalle dásset. Dát guoská maidái movt beavdegirjiiid leat juhkkon bággema, váldečađaheami ja gáržžideamiid šlájaid mielde. Go mánát vásihit bággema dahje earálágan váldečađaheami, de lea sis riekti váidit, ja dát váidinriehti lea dehálaš riektesihtkarvuodadáhádus. Váidagiid lohku lea leamaš oalle dásset 2017 rájes gitta 2020 rádjái, muhto 2021 rájes lea lohku unnon hirbmadit. Váidagiid lohku mat leat bohtán lea beliin unnon.

Moanat stáhtahálddašeddjit gesset ovdan dilálašvuođaid main bággema livččii sáhttan garvit, jus eastadeapmi livččii leamaš vuogádatlaš.

Sorjavaš ovttahtton ovttasbarggus

Ásahusain lea alddiineaset ovttasvástádus čuovvut gáibádusaid dohkálaš bálvalusaide ja njulget láhkarihkumiid. Bearráigeahčču galgá almmustahttit láhkarihkumiid ja njulget ja nannet institušuvnnaid buoridanbarggu. Nugo dát raporta čájeha, de ovdanbohtá hástalussan institušuvnnaide okto čadahit dárbbášlaš rievdadusaid, danne go institušuvnnaid vejolašvuohta áimmahuššat mánáid dárbbuid lea sorjavaš olu iešguđetlágan ásahusaid ovttasbarggus. Dearvvašvuođabearráigeahčču oaivvilda ahte lea dárbu buoret ovttasbargui ja čielga ovddasvástádusjuhkui ásahusaid gaskkas, vai mánát geat orrot ruovttus ožžot fáladagaid mat veahkehit optimaliseret sin bajásšaddan- ja ovdánaneavttuid.