



*Årsrapport 2022 for Statsforvalterens tilsyn
med barnevernsinstitusjoner, omsorgssentre og
sentre for foreldre og barn i Innlandet*

BAKGRUNN

Statsforvalter skal etter barnevernloven (1992) § 2-3 b tredje ledd føre tilsyn med institusjoner og sentre for foreldre og barn etter kapittel 5 i barnevernloven og omsorgssentre for mindreårige etter kapittel 5A. Statsforvalters rett og plikt til å føre tilsyn fremgår nærmere av barnevernloven §§ 5-7 og 5-7A.

Ifølge forskrift om tilsyn med barneverninstitusjoner skal statsforvalter ved utgangen av året utarbeide en årsrapport om tilsynsvirksomheten, jf. § 14. Tilsvarende gjelder for tilsynet med sentre for foreldre og barn, jf. forskrift for sentre for foreldre og barn § 28. Årsrapporten er en oppsummering og generell vurdering av forholdene for tilsynsområdet basert på statsforvalters tilsynsvirksomhet med barnevernsinstitusjoner i (år). Statsforvalter kan også fremme forslag til tiltak av mer generell karakter.

Denne oppsummeringen vil vise:

- Oversikt over antall tilsyn og statsforvalters kommentarer og vurderinger av årets gjennomføring av tilsyn
- Samtaler med barn og en oppsummering av hva barna har formidlet
- Oversikt og vurdering av antall registrerte enkeltvedtak og protokoller om tvang, og andre inngripende begrensinger
- Statsforvalters generelle vurdering av situasjonen og tilstanden på barnevernsinstitusjonsområdet

Oversikt og kommentarer til statsforvalters stedlige tilsyn med barnevernsinstitusjoner

Statsforvalters tilsyn med barnevernsinstitusjoner er statens lovlighetskontroll for å bidra til å sikre at barna får forsvarlig omsorg og behandling, at barna behandles hensynsfullt og med respekt for sin personlige integritet og at barnets rettssikkerhet blir ivarettatt. Statsforvalters tilsyn skal ha sin oppmerksomhet mot alle forhold som har betydning for barnas utvikling, trivsel, velferd og rettssikkerhet jf. § 2 i tilsynsforskriften.

Statsforvalter i Innlandet gjennomført i 2022 med ti barnevernsinstitusjoner, ett omsorgssenter og et senter for foreldre og barn. Våren 2022 nedla Familiehjelp og Stendi sine avdelinger i Innlandet, og Olivia Solhaugen nedla driften i 3 av 4 av sine avdelinger. Rena ungdoms- og familiesenter avsluttet driften ved en avdeling på slutten av året. Høsten 2022 fikk en avdeling under Hedmark ungdoms- og familiesenter endret målgruppe fra omsorg til atferd, noe som medførte økt krav om tilsyn fra 2 til 4.

Barneverninstitusjoner underlagt tilsyn, jf. forskrift om tilsyn med barneverninstitusjoner §§ 7, 8 og 9

Barneverns-institusjoner	Ant. Enheter	Eier: (statlig ideell, privat)	Lovpålagte stedlige tilsyn, jf. § 8 ¹	Utførte tilsyn, jf. § 8	Av disse uanmeldt, jf. § 8	Antall barn boende på tilsynstidspunktet	Antall barn som fikk tilbud om samtale på tilsynstidspunktene	Antall samtaler
Fagertun Hybelhus	2	Ideell	4	4	2	13	12	4
Kirkenær barnevern- og omsorgssenter	5	Statlig	10	11	1	23	23	13
Stendi	2	privat	2	2	2	2	2	2
Rena ungdoms- og familiesenter	4	ideell	8	8	4	16	16	8
Olivia Solhaugen	4	Privat	7	7	3	9	9	6
Olivia Bohab	2	Privat	4	4	2	5	4	3
Innlandet barnevernsenter	5	Statlig	10	10	5	31	31	8
Hedmark ungdoms- og familiesenter	3	Statlig	8	8	4	30	30	18
Fossum-kollektivet	2	Ideell	8	8	4	13	12	10
Familiehjelp AS	1	Privat	1	1	0	1	1	0
Sum	30		62	63	23	143	140	73

Oppsummering av tema for tilsynene

Første halvdel av 2022 valgte vi tilsynstemaer ut fra sårbarhetsvurderinger for og aktualitet ved hver avdeling, med utgangspunkt i utarbeidet ROS-kart og basert på våre vurderinger i fagmøter og i tilsynslagene.

Tema for tilsyn våren 2022 var institusjonens arbeid med oppfølging av medvirkning, husregler, fritidsaktiviteter, rømming, forebygging, begrensinger, klagerett, politiattester, omsorg og behandling, skole og dagtilbud, plan for oppholdet, samt gjennomføring og oppfølging av tvangsbruk.

Høsten 2022 besluttet vi å utføre tilsyn med samme tema på alle avdelinger. Temaet var: Bemanning og kompetanse, jf. kravene i bvl. § 5-11. Se egen oppsummeringsrapport fra disse tilsynene.

Øvrige vurderinger og kommentarer

Mellom tilsynene har det også vært en del kontakt og dialog med institusjonene. Institusjonene tar kontakt dersom de har behov for avklaringer eller veiledning, og de informerer Statsforvalteren dersom det oppstår hendelser eller de venter krevende plasseringer. Terskelen for å ta kontakt med oss er forholdsvis lav og vi opplever dialogen med institusjonene som god.

Våren 2022 avholdt vi en institusjonsledersamling, hvor det ble tilrettelagt for erfaringsutveksling og gitt informasjon fra Bufdir om de nye kompetansekravene.

Påpekte lovbrudd

Tilsynene i 2022 avdekket lovbrudd åtte ganger. Lovbruddene omhandlet forebygging og oppfølging av tvang, og opplæring, bemanning og kompetanse. Det ble også avdekket et lovbrudd som omhandlet politiattester.

¹ Institusjoner som har barn etter §§ 4-24/4-26 skal besøkes minst fire ganger hvert år, øvrige minst to. Har institusjonen vært i drift en del av året, endres kravet forholdsmessig.

At tvangsbruk ikke ble tilstrekkelig avverget eller forebygget, gjennomgått i etterkant, eller dokumentert i henhold til lovkrav, ble ansett som alvorlig. Lovbruddene blir fulgt opp skriftlig, og i noen tilfeller med møter og oppfølgingssamtaler. Institusjonene ble bedt om en tilbakemelding med plan for retting av lovbrudd og forholdene ble videre fulgt opp ved påfølgende tilsyn.

I tilfeller der det avdekkes særlig alvorlige forhold eller lovbrudd i forbindelse med tilsyn, avholder vi møter med institusjonsledelsen. Møtene har vært benyttet for å utveksle informasjon, gi mulighet for kontradiksjon og avklare videre oppfølgingsbehov.

Det ble ikke gjort pålegg til noen institusjoner i Innlandet i 2022.

Samtaler med barna, jf. forskrift om tilsyn med barneverninstitusjoner § 8

Statsforvalter skal på det stedlige tilsynet ta kontakt med det enkelte barn jf. § 8 femte ledd, og skal gi barnet tilbud om samtale. Barna velger selv om de ønsker å snakke med statsforvalter.

Å få utført gode og flest mulig samtaler med beboerne som bor på institusjon har vært et satsingsområde for Statsforvalteren i Innlandet over tid, men ikke minst i 2022. Andelen samtaler ble i 2022 ledende i landet. I 2022 laget vi informasjonsfilmer til beboerne på barnevernsinstitusjonene, både en film med generell informasjon og filmer hvor hver tilsynsfører presenterer seg selv. I filmene informerer vi om tilsyn, hva de kan spørre oss om, og hvordan de kan komme i kontakt med oss. Vi har også trykket opp egne visittkort med bilde av oss og QR-kode med inngang til en egen nettside institusjonsbeboerne. Visittkortene deles ut til beboerne under tilsyn.

Ved meldte tilsyn sender vi et eget varselbrev til beboerne, med informasjon om tilsynsbesøket, hvem som kommer, vår rolle og tema for tilsynet. Vi oppfordrer om at institusjonene forbereder og gjør besøket kjent. Vi sørger for å reise på tilsynsbesøk om ettermiddagen og kvelden, eller når vi vet at beboerne er til stede. Så langt det lar seg gjøre ber vi å få snakke med beboerne med en gang vi ankommer. Vi oppholder oss ofte i miljøet og introduserer oss selv direkte for beboerne og spør om vi kan få snakke med dem. Erfaringen er at flere beboere da blir med på minst en kort samtale. Vi benytter blant annet samtaleteknikker fra kursene i samtaler med barn, som flere av tilsynsførerne har deltatt på. Mange av de vi har samtale med uttrykker seg godt og tydelig om hvordan de har det. Vi snakker med dem om trivsel og temaet for tilsynet, og åpner for at de selv kan ta opp forhold. De aller fleste gir uttrykk for at de blir godt ivaretatt. Temaer de tar opp handler gjerne om at deres personlige frihet på ulikt vis er begrenset under oppholdet. De som ikke ønsker en samtale, kan ha ulike grunner til dette, herunder at de ikke er i form eller ikke har behov. Dersom beboerne ikke er til stede, ber vi de ansatte om å kontakte beboerne for å tilby en samtale med oss per telefon eller vi ringer dem selv. Vi har en egen mobiltelefon som beboerne på institusjoner kan nå oss direkte på. De benytter seg av det forholdsvis sjelden, men vi opplever at de ringer når det er nødvendig.

Oversikt over innsendte enkeltvedtak og protokoller om bruk av tvang, og andre inngripende begrensninger jf. forskrift om tilsyn med barneverninstitusjoner § 7 fjerde ledd, og kap 3 og 4 i rettighetsforskriften

I tilfeller hvor barnevernsinstitusjoner beslutter inngrep i barna personlige integritet skal dette protokollføres og forelegges tilsynsmyndigheten etter rettighetsforskriften § 26. Protokollene skal inneholde og redegjøre for at vilkårene i den aktuelle bestemmelsen er oppfylt, og skal bidra til å sikre barnas rettssikkerhet for å unngå at det utøves uhjemlet eller ulovlig tvang.

Statsforvalterens har etablert rutiner og praksis for gjennomgang av tvangsprotokoller og vedtak. Alle institusjonene har fått informasjon om å oversende dokumentasjonen fortløpende. Det er opprettet egne saksnumre i fagsystemet for hver institusjon, som dokumentene legges inn og gjennomgås fortløpende av ansvarlig tilsynsfører. Klager registreres med egne saksnumre og fordeles av leder til ansvarlig saksbehandler. Ansvarlig saksbehandler registrer saken i Nestor. Ved behov for ytterligere opplysninger ved en klage tas det kontakt med barnet og/eller institusjon. Interne arbeidsrutiner, fagmøter og maler bidrar til kvalitetssikring av sakene. Alle klagesakene blir gjennomgått av jurist før ferdigstillelse. Det er klare, interne retningslinjer om at klagen på bruk av tvang har høyeste prioritet og skal behandles innen kort tid. Likevel klarte vi dessverre ikke i 2022 å behandle alle klager innen en måned, og må arbeide videre med evaluering og kvalitetssikring av dette.

I 2022 er det for alle institusjonene kontrollert til sammen 426 avgjørelser om tvang og begrensninger.

Følgende registreringer er gjort av tvangstiltak/begrensninger, jf. rettighetsforskriften:

Tvang og begrensninger	Antall registrert i 2022
§ 14 Tvang i akutte faresituasjoner	117
§ 15 Kroppsvisitasjon	39
§ 16 Ransaking av rom og eiendeler	73
§ 17 Beslaglegging, tilintetgjøring eller overlevering til politiet	33
§ 18 Beboernes korrespondanse	0
§ 19 Rusmiddeltesting	27
§ 20 Tilbakeføring ved rømming, mot beboers vilje	0
§ 22 Begrensninger i adgangen til å bevege seg innenfor og utenfor institusjonens område	71
§ 23 Besøk i institusjonen	2
§ 24 Elektroniske kommunikasjonsmidler	19
§ 25 Rusmiddeltesting	44
Andre tvangsprotokolleringer	1
Totalt antall registreringer	426

Antall registreringer av type tvang/begrensninger og antall klager fordelt på type institusjon:

Statlig: Bufetat region øst:

§14	§15	§ 16	§17	§18	§ 19	§ 20	§ 22	§ 23	§ 24	§ 25	Klager
109	38	52	25	0	14	0	50	1	17	0	32

Ideell: (sum)

§14	§15	§ 16	§17	§18	§ 19	§ 20	§ 22	§ 23	§ 24	§ 25	Klager
3	0	14	4	0	13	0	19	0	1	16	1

Privat kommersiell: (sum)

§14	§15	§ 16	§17	§18	§ 19	§ 20	§ 22	§ 23	§ 24	§ 25	Klager
5	1	7	4	0	0	0	2	1	1	28	8

Vurdering og kommentar på tallene

Det er en nedgang i antall protokoller i 2022, fra 496 i 2021. Dette skyldes i hovedsak at færre institusjonsavdelinger var i drift utover i 2022. Andelen protokollføringer av tvang i akutte faresituasjoner har likevel noe økning. Dette kan tyde på at barna som plasseres i økende grad har et atferdsuttrykk som er krevende. Vi ser med bekymring på at mindre inngripende tvangstiltak som kan virke forebyggende, som begrensninger og rusmiddeltesting, har en tilsvarende nedgang. Antallet protokoller fra avdelingene henger mye sammen med målgruppe, det er mest tvangsbruk der beboerne har opphold fordi de har alvorlige atferdsvansker. Det er også fra disse institusjonene vi har fått innsendt dokumentasjon på opphør av begrensingsvedtak, men omfanget er ikke stort. Vi ser samtidig en økt bruk av fysisk tvang i omsorgsinstitusjonene, og har noe bekymring for om de er godt nok rustet til å håndtere utagerende atferd som krever god forebygging og forsvarlig gjennomføring av tvang.

Vurdering av forebygging etter § 12 og systematisk gjennomgang av hendelser etter § 13 i rettighetsforskriften

Protokollene og klagene tyder på et behov for økt kompetanse i flere av institusjonene, både når det gjelder miljøterapeutiske tiltak som kan forebygge tvang og på systematiske gjennomganger for evaluering og kvalitetssikring. Noen har imidlertid gode systemer for å kartlegge sårbarhet og triggere, har jevnlig opplæring og trening i avverging og forebygger derfor på en god måte. Vi ser at mange av institusjonene også nå i større grad har fokus og kompetanse på gjennomgang av tvang med beboerne. Når det gjelder egevalueringer for å øke kvaliteten og systematikken på forebyggingen, så mener vi at flere har et utviklingspotensiale.

Vurdering av klager § 26

Tvang er et alvorlig inngrep i barnas personlige integritet, og skal kun brukes i de tilfellene loven gir anvisning på. Det er derfor viktig at barn er klar over, og bruker klageretten sin. Barnas rett til å klage er en viktig rettssikkerhetsgaranti. Når statsforvalter mottar klager er dette sentralt for at statsforvalter kan følge med på hvordan institusjonene praktiserer og håndhever bruken av tvang, andre inngrep og begrensninger i den personlige integritet.

Av de 41 klagenes som ble behandlet i 2022, omhandlet 18 av disse tvang i akutt nødsituasjon. Videre omhandlet 10 av klagenes ulike vedtak om begrensninger, og 8 av klagenes vedtak om kroppsvisitasjon og ransaking. Statsforvalteren ga medhold i hele 44% av klagenes, og mener vi har et tydelig fokus på å få frem barnets perspektiv. Ganske ofte tar vi direkte kontakt med barnet for å få utdypet klagen. Blant annet derfor tok en andel av klagenes i 2022 tid å behandle, og slik at vi ikke nådde mål om saksbehandlingstid på under en måned i alle saker. De fleste medhold ble gitt til klagenes på tvang i akutt nødsituasjon, og ofte fordi institusjonen i for liten grad først hadde forsøkt forebyggende eller mindre inngripende tiltak. Inngripen ble derfor for kraftig for tidlig.

Antallet klager er en oppgang fra 2021, da mottok kun 12 klager på tvang. Vi antar at det lave tallet i 2021 hadde sammenheng med pandemien. Vi iverksatte likevel i 2022 flere tiltak for å bidra til at vi mottok riktige klager til rett tid, som vist til over laget vi informasjonsfilmer på nettsiden og trykket opp visittkort som ble delt ut til barna under tilsyn. Antallet klagesaker økte også betraktelig i 2022.

TILSYN MED OMSORGSSENTRE FOR MINDREÅRIGE

Statsforvalter har ført tilsyn med ett statlig omsorgssenter for mindreårige.

Omsorgssenteret har de siste årene hatt to avdelinger i drift. Økning i antall ankomster våren 2022 førte til at det ble åpnet en avdeling til.

Ved utgangen av året var det derfor ett omsorgssentre for mindreårige, med tre avdelinger.

Omsorgssentre underlagt tilsyn, jf. forskrift om tilsyn med barneverninstitusjoner §§ 7, 8 og 9

Omsorgssentre for enslige mindreårige	Ant. enheter	Eier	Lovpålagte besøk, jf. § 8	Utførte besøk, jf. § 8	Av disse uanmeldt, jf. § 8	Sum samtaler med barn	Sum barn plassert på tilsynstidspunktene
Kirkenær barnevern- og omsorgssenter	3	Statlig	6	6	0	20	30

Tilsynsmyndigheten har hatt jevnlig telefonkontakt med omsorgssenteret utenom tilsynsbesøkene, hvor temaene har vært spørsmål om ankomster fra Ukraina, bruk av tvang og andre faglig spørsmål og avklaringer.

Samtaler med barna på omsorgssenteret, jf. forskrift om tilsyn med barneverninstitusjoner § 8

I 2022 hadde Statsforvalter samtale med totalt 20 av totalt 30 barn på det tidspunktet tilsynet fant sted. Totalt fikk 30 barn tilbud om samtale.

Gjennomføring av tilsyn og barnesamtaler:

Tilsynene blir gjennomført som meldte tilsyn, slik at barna var forberedt og for at omsorgssenteret kunne skaffe tolker på forhånd tilpasset barnas språk/dialekter. Vi har valgt å ikke foreta uanmeldte besøk av hensyn til at barna trenger særskilt forberedelse og at gjennomføringen må planlegges godt i samarbeid med senteret.

Omsorgssenteret fikk en økning i mottak av barn utover 2022. De forberedte seg også på større ankomster fra Ukraina, men det har ikke vært behov plasser til den gruppen. Omsorgssenteret hadde i 2022 fortsatt oppfølging av noen av barna som kom fra Kabul i august 2021.

Vi vurderer at omsorgssenteret organiserte omsorgsarbeidet og oppfølgingen av barn på en god måte.

Tilsynene ble gjennomført på ettermiddag/kveld, da barna var tilbake fra skole. Forut for tilsynene sender vi et eget brev til barna, hvor vi informerer om når og hvem som kommer på tilsyn. Vi sender også ut brosjyrer om tilsynsvirksomheten. Barna vi har snakket med var blitt gjort kjent med at vi kom på tilsyn, og om vår rolle fra ansatte på omsorgssenteret. Samtaler med barna har i hovedsak blitt gjennomført med tolk, og de fleste har villet snakke med oss. Enkelte av barna er små, og har ønsket at en ansatt er med dem i samtaler.

TILSYN MED SENTRE FOR FORELDRE OG BARN

Statsforvalter har ført tilsyn med den ene senteret for foreldre og barn i Innlandet

Sentre for foreldre og barn, jf. forskrift for sentre for foreldre og barn § 25

Sentre for foreldre og barn	Ant. enheter	Eier	Gjennomført tilsyn, jf. § 25 annet ledd
Seljelia senter for foreldre og barn	1	Bufetat	1

Tema for tilsynet var bemanning og kompetanse. Det ble ikke avdekket lovbrudd, men ble vist til forbedringspotensialer etter tilsynet. Det fremkom blant annet at senteret ikke hadde fått ansatt psykolog, og at det ikke var utarbeidet en konkret opplæringsplan.

Statsforvalteren fulgte i 2022 opp en klage fra en beboere ved senteret, med å opprette en tilsynssak med egenrevisningen av forholdene fra senteret. Det ble konkludert med at egenrevisning var tilstrekkelig.

STATSFORVALTERS VURDERING AV SITUASJONEN OG TILSTANDEN I INSTITUSJONENE

Statsforvalters tilsyn med barnevernsinstitusjonene skal påse at institusjonene følger lov og regelverk, og at barna mottar forsvarlig omsorg og behandling. Statsforvalters tilsyn skal ha sin oppmerksomhet mot alle forhold som har betydning for barnas utvikling, trivsel, velferd og rettssikkerhet. I årsrapporten om denne tilsynsvirksomheten kan statsforvalter gi en generell vurdering av situasjonen i barnevernsinstitusjonene, omsorgssentrene for enslige mindreårige og sentrene for foreldre og barn, jf. forskrift om tilsyn med barnevernsinstitusjoner § 14 tredje ledd.

Fra 2021 og noe utover våren 2022 var det et økende og uheldig bruk av innleide vikarer i institusjonene, samt utskiftninger blant ledere og ansatte. Noe av vikarbruken skyldes pandemien. Beboere med omfattende bistandsbehov, krever stabilitet i personalgruppen og faglig kompetanse på flere områder. Ut fra dette besluttet vi å undersøke kravet til bemanning og kompetanse nærmere ved tilsyn høsten 2022. Vi fant at de nye kompetansekravene kan ha gitt noe bedre stabilitet og faglighet, og at barn i institusjon i Innlandet i stor grad blir ivaretatt av kompetent personell.

Vår erfaring er at de avdelingene som har en stabil og faglig trygg personalgruppe, samt tydelig og tilstedeværende ledelse med gode styringssystemer, også har best kvalitet. Institusjonene fungerer imidlertid ulikt når det gjelder styring. Enkelte institusjonen har ikke en tilfredsstillende interkontroll, og enkelte ledere har behov for mer kompetanse på området. Ikke minst ser vi noen steder mangler på mer helhetlige gjennomganger og evalueringer av kvalitet og sikkerhet, herunder av tvangsbruk. De institusjonene som har tatt i bruk «standardisert forløp» har en fordel når det gjelder å strukturere innhold og oppfølging, men det krever i tillegg at ledelsen følger opp og med på at arbeidet også utføres med god kvalitet.

Når det gjelder bevissthet om og konkrete tiltak for å sikre barns medvirkning mener vi å se en klar positiv utvikling, barna gir også i stor grad uttrykk for at de blir hørt når det gjelder egen hverdag i institusjonene.

Situasjonen i institusjonene er forholdsvis krevende, fordi flere barn har kraftige smerteutrykk og behov for særlig tilrettelegging og oppfølging. Effekten av barnevernsreformen er foreløpig ikke helt tydelig i våre institusjoner og antallet plasseringer er fortsatt høyt i regionen, men det kan ventes at det fremover at det kan bli færre, men ikke blir mindre krevende plasseringer. Vi ser viktigheten av at alle ansatte har god trening fra kurs som «trygghet og sikkerhet», slik at de kan forebygge, avverge og utføre tvang på en god nok måte og med trygghet. Dette krever ikke bare teoretisk opplæring, men også et system for praktisk trening. Der det tidligere var størst behov for ansatte som skulle jobbe i institusjoner for behandling av rus- og atferdsvansker, fremstår dette nå like viktig for de som jobber i omsorgsinstitusjoner å ha denne treningen. Den økte tvangsbruken i disse institusjonene anses bekymringsfull.

Samarbeidet rundt barna bør mange steder bedres, også for å styrke arbeidet som skal gjøres med omsorg og behandling i institusjonen. Særlig er det behov for tett samarbeid om skole- og helsesituasjonen for barna. Vårt tilsyn med oppfølging av barnas helse i 2021, viste variabel tilgang på helsehjelp. Blant annet gir kommunehelsetjenesten der institusjonen ligger i liten grad helsehjelp til disse barna, noe vi tenker kan ha potensiale og være et område som bør ha økt fokus fremover. De nye samarbeidsbestemmelsene i velferdsloven bør også få effekt for barn i barnevernsinstitusjoner. Statsforvalteren mener for øvrig generelt at det er avgjørende med samarbeid, dialog og tett oppfølging av institusjonene for at vi skal nå felles mål om best mulig tiltak for de utsatte barna som bor i institusjon.