

Omfang av tvangsbruk og fylkesmennenes klagebehandling av tvangsbruk i 2019

Tvangsbruk i barneverninstitusjoner



Helsetilsynet

TILSYN MED BARNEVERN,
SOSIAL- OG HELSETJENESTENE

RAPPORT 1/2021 • MARS 2021

Sammendrag

Rapporten er en fortsettelse av Helsetilsynets rapport om tvangsbruk i barneverninstitusjoner, om tvangsbruk i årene 2017 og 2018. Rapporten oppsummerer fylkesmannens registrering av tvangsbruk, og klagesaker over tvangsbruk på landsbasis i 2019. Helsetilsynets oversikt viser at tvangsbruken økte med 7 prosent på landsbasis mellom 2018 og 2019. Fra 2017 til 2019 har antallet registrerte avgjørelser økt med 16 prosent. De hyppigst registrerte tvangstypene er rusmiddeltesting, tvang i akutte faresituasjoner og begrensinger i adgangen til å bevege seg. Helsetilsynet har også gjennomført en kartlegging blant landets fylkesmenn om de barna som utsettes for mest tvang i fylkene. Rapporten belyser hvor mye tvang enkelte barn utsettes for.

Fylkesmennene behandlet 579 klager på tvangsavgjørelser. Dette innebærer at barn og unge klaget på 9 prosent av alle tvangsavgjørelser som ble fattet i 2019. Fylkesmennene ga klager medhold i 18 prosent av sakene på landsbasis. Det behandles flest klagesaker over tvang i akutte faresituasjoner, og det er også her fylkesmennene oftest gir klager medhold.

Helsetilsynet er opptatt av at barn på barneverninstitusjonene skal oppleve klageordningen som nyttig for. For at barn faktisk skal klage, er det avgjørende at de føler at de blir tatt på alvor når de mener tvangen som institusjonen har brukt, har vært ulovlig. Tvang er et stort inngrep, og det å få en uavhengig instans til å vurdere om institusjonen opptrådte riktig eller ikke, er viktig. Helsetilsynet mener det bør være en bred diskusjon blant alle aktørene i barnevernet om klageordningen er god nok og praktiseres på en måte som er tilpasset barn som bor på barneverninstitusjon. ●

Innhold

Sammendrag	2
1 Barn og unge som utsettes for tvang mens de bor på barneverninstitusjon	4
1.1 Om rapporten	4
1.2 Oversikt over reglene om tvang på barneverninstitusjon	4
1.3 Informasjonsgrunnlag og metode	5
1.3.1 Omfang av avgjørelser om tvang og klagesaker over tvangsbruk	5
1.3.2 Kartlegging om gjentatt tvang mot enkelte barn	6
2 Fylkesmannens registrering av tvang i barneverninstitusjoner	7
2.1 Samlet omfang av tvangsbruk	7
2.2 Typer tvang	8
2.2.1 Rusmiddeltesting	9
2.2.2 Tvang i akutte faresituasjoner	10
2.2.3 Begrensninger i adgangen til å bevege seg	12
2.2.4 Kroppsvisitering, ransaking og beslaglegging øker mye	12
3 Mye tvang mot noen barn	14
3.1 Hvor mye tvang utsettes enkelte barn for?	14
3.2 Hva viste kartleggingen?	14
3.3 Om 23 barn med mye tvangsbruk i 2019	16
3.4 Drøfting	17
4 Fylkesmannens behandling av klager over tvang	19
4.1 Hvilke bestemmelser har fylkesmannen vurdert i klagebehandlingen?	20
4.2 Hvilket utfall får klagesakene?	21
4.3 Refleksjoner rundt informasjonen om klagesakene	22
5 Vedlegg	25
6 Sammendrag	27
Samisk	28
Engelsk	29
7 Litteraturliste	30

1

Barn og unge som utsettes for tvang mens de bor på barneverninstitusjon

! Fra 1. januar 2021 skiftet fylkesmannen navn til statsforvalteren. Datagrunnlaget i denne rapporten er fra 2019. Vi har derfor valgt å beholde fylkesmannen som betegnelse gjennomgående i denne publikasjonen.

1.1 Om rapporten

Fylkesmennene registrerer løpende de avgjørelsene om tvang som barneverninstitusjoner sender inn til dem, og oppsummerer hvert år hvor mye og hvilke typer tvang som utføres på barneverninstitusjonene i fylket. I denne rapporten oppsummeres fylkesmannens registrering av tvangsbruk, og klagesaker over tvangsbruk på landsbasis i 2019. Rapporten er en fortsettelse av Helsetilsynets rapport om tvangsbruk i barneverninstitusjoner, om tvangsbruk i årene 2017 og 2018 (1). I årets rapport ønsker Helsetilsynet også å belyse hvor mye tvang enkelte barn utsettes for. Det er derfor gjennomført en kartlegging blant landets fylkesmenn om de barna som utsettes for mest tvang i de ulike fylkene.

Rapporten oppsummerer den informasjonen fylkesmennene sitter med, og målet er å formidle denne informasjonen til omverdenen. Det er viktig å følge med på utviklingen av tvangsbruk, både når det gjelder omfang og type. Vi ønsker at rapporten kan være et utgangspunkt for diskusjon og refleksjon blant aktørene i barnevernet om hva som kan være årsaken til endringer fra år til år. Hvis tvangsbruken øker, bør dette føre til vurdering, og om nødvendig undersøkelse og handling fra både tilsynsmyndigheten, institusjoner og kommunalt barnevern. Samfunnet må ha et mål om at tvangsbruken skal ligge på et så lavt nivå som mulig, slik at tvang bare brukes når det er helt nødvendig og gjennomføres på en så lite inngripende måte som mulig.

1.2 Oversikt over reglene om tvang på barneverninstitusjon

I 2019 var det totalt plassert 1 799 barn og unge på barneverninstitusjon.¹ Barneverninstitusjon er et alternativ når fylkesnemnda har besluttet å overta omsorgen for et barn fra foreldrene på grunn av alvorlig omsorgssvikt, jf. barnevernloven §§ 4-12 og 4-14 (2).

Også når fylkesnemnda har besluttet at et barn skal bo der på grunn av alvorlige atferdsvansker (barnevernloven § 4-24), åpnes det for at barn med «alvorlige atferdsvansker» kan plasseres uten samtykke i behandlings- eller opplæringsinstitusjon i opptil 12 måneder. Et slikt opphold kan også være midlertidig etter § 4-25, eller så kan en ungdom som har fylt 15 år samtykke til å plasseres på dette grunnlaget etter § 4-26. Et barn kan også bo på barneverninstitusjon som et frivillig hjelpetiltak (barnevernloven § 4-4 sjette ledd).

Barnevernloven § 5-9 slår fast at barn i utgangspunktet skal få bestemme selv i personlige spørsmål og bevege seg fritt inne i institusjonen og utenfor. Med hjemmel i barnevernloven § 5-9 fjerde ledd bokstav a) er det gitt forskrift om rettigheter og bruk av tvang under opphold i barnevernsinstitusjonen, rettighetsforskriften (3). ▶

¹ 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.

Forskriftens kapittel 3 og 4 regulerer i hvilke tilfeller barneverninstitusjonen kan bruke tvang ovenfor barna som bor der.

Som hovedregel skal ikke barneverninstitusjoner bruke tvang, og barneverninstitusjonene er forpliktet til å arbeide forebyggende for å unngå tvangsbruk, jf. rettighetsforskriften § 12 (3). Det er strenge vilkår for å bruke tvang, og det forutsettes at barneverninstitusjonen har gjort en konkret vurdering av om det kan og må brukes tvang i hvert enkelt tilfelle. Tvang skal ikke brukes rutinemessig og andre fremgangsmåter skal være forsøkt før det kan brukes tvang.

Når barneverninstitusjonen bruker tvang mot barna som bor der, skal det alltid føres en egen protokoll eller rapport over hendelsen, som skal forelegges tilsynsmyndigheten. Flere av avgjørelsene må følge forvaltningslovens saksbehandlingsregler om enkeltvedtak, jf. rettighetsforskriften § 26, noe som innebærer at det stilles strenge krav til vedtakets form og innhold (3, 4).

1.3 Informasjonsgrunnlag og metode

1.3.1 Omfang av avgjørelser om tvang og klagesaker over tvangsbruk

Barneverninstitusjoner skal forelegge avgjørelser om tvang til tilsynsmyndigheten etter rettighetsforskriften § 26 (3). Fylkesmannen gjennomgår avgjørelsene fortløpende og oppsummerer tvangsbruken i fylket hvert år.

Kilden til informasjon om omfang av tvangsbruk på landsbasis og i fylkene kommer fra fylkesmennenes årsrapporter fra tilsynet med barneverninstitusjoner² (5). Helsetilsynet har gjennomgått disse, og kvantifiserbar informasjon er sammenstilt og presentert i denne rapporten. Det kan være knyttet usikkerhet til antallet registrerte avgjørelser om tvang dersom noen institusjoner ikke har sendt inn alle avgjørelsene til fylkesmennene.

Årsrapportene inneholder også fylkesmannens vurderinger av tvangsbruk i eget fylke, og noen vurderinger blir gjengitt i sitater i denne rapporten. For å vise hvordan barn kan oppleve tvang, har vi også brukt sitater fra Barneombudets rapport «Grenseløs omsorg» (6) og Forandringsfabrikkens rapport «Hvis jeg var ditt barn» (7). Vi har også fått innspill til rapporten fra Forandringsfabrikken. Deres innspill er markert med egne tekstbokser i rapporten.

Statistikk om fylkesmennenes behandling av klager på bruk av tvang er innhentet fra Helsetilsynets og fylkesmannens registrerings- og styringssystem NESTOR. I dette systemet registrerer fylkesmennene alle klagesaker, hvilken hjemmel avgjørelsen er fattet etter, hvilken type institusjon (statlig, ideell eller kommersiell) som har brukt >

² Fylkesmannen plikter å utarbeide en årsrapport om arbeidet med institusjonstilsynet etter forskrift om tilsyn med barn i barnevernsinstitusjoner for omsorg og behandling § 14

tvangen, barnets kjønn og alder, utfallet av klagebehandlingen og begrunnelsen for utfallet. Eventuelle mangelfulle registreringer fra fylkesmennenes side vil være et usikkerhetsmoment ved disse tallene.

1.3.2 Kartlegging om gjentatt tvang mot enkelte barn

I forbindelse med utarbeidelse av rapporten er det sendt ut et spørreskjema til landets fylkesmenn. Fylkesmennene ble bedt om å identifisere de ti barna i fylket som ble utsatt for størst samlet omfang av tvang i 2019. Fylkesmennene ble også bedt om å besvare spørsmål om disse barna ut i fra informasjonen de har fra innsendte avgjørelser om tvang, og fra gjennomføringen av tilsynet med barneverninstitusjoner.

Fylkesmennene ble spurt om følgende:

- Hvor lenge har barnet vært plassert på barneverninstitusjon i deres fylke i løpet av 2019?
- Hvilke bestemmelser i rettighetsforskriften er brukt og hvor mange ganger er den enkelte bestemmelse brukt mot det enkelte barn i løpet av 2019?
- Har noen av barna blitt flyttet til barneverninstitusjon i et annet fylke i løpet av 2019? I så fall hvor.

Samtlige av fylkesmennene har besvart kartleggingen. Svarene er sammenstilt og presenteres i kapittel 3.

Informasjonen er gitt i anonymisert form, hverken navn på barnet eller andre personsensitive kjennetegn ble etterspurt for å ivareta taushetsplikten og personvernet. Imidlertid er hvert barn kodet slik at det samme barnet kan følges gjennom alle spørsmålene.

Mulige usikkerhetsmomenter ved tallene fra undersøkelsen er de samme som ved tallene som er innhentet på landsbasis om forekomsten av tvang, som beskrevet under 1.3.1. ●

2

Fylkesmannens registrering av tvang i barneverninstitusjoner

2.1 Samlet omfang av tvangsbruk

I denne delen av rapporten oppsummerer vi avgjørelser om tvang registrert av fylkesmennene i 2019, i tillegg er tallene for 2018 og 2017 med for å vise utviklingen i perioden.

Omfang av tvang og endringer fra år til år per fylke, påvirkes av mange forhold, og man skal være forsiktig med å trekke slutninger ut i fra tallene alene. Forhold som kan påvirke omfanget, kan være at det samlede antall institusjoner og avdelinger pr fylke endrer seg fra år til år, og at antall ungdommer som er plassert endrer seg. Institusjonene er ulike (8) og har forskjellig sammensetning av ungdommer, noe som også kan påvirke omfanget av tvangsbruk.

I 2019 var det plassert 1 799 barn og unge på barneverninstitusjon.³ I 2017 og 2018 bodde det henholdsvis 1 696 og 1 660 barn i norske barnevernsinstitusjoner i 2017 og 2018 (1).

Tabell 1 viser omfanget av registrerte tvangstiltak i 2017, 2018 og 2019 på landsbasis og pr. fylkesmannsembete, og prosentendringen mellom 2017 og 2019. I tabellen er fylkesmannsembetene sortert etter antall institusjonsavdelinger som ligger i hvert fylke, i synkende rekkefølge.

Tabell 1 Avgjørelser om tvang etter rettighetsforskriften registrert pr. fylkesmannsembetene og på landsbasis i 2017, 2018 og 2019, og prosentendring for 2017-2019

Fylkesmannen i	Registrerte tiltak landsbasis			Prosentendring	
	2017	2018	2019	2017-2018	2018-2019
Oslo og Viken*	2233	2327	2718	4 %	17 %
Agder	306	536	600	75 %	12 %
Vestland*	1344	1252	1492	-7 %	19 %
Innlandet*	899	858	857	-5 %	0 %
Trøndelag*	395	401	346	2 %	-14 %
Rogaland	504	601	492	19 %	-18 %
Troms og Finnmark*	235	377	288	60 %	-24 %
Vestfold og Telemark*	492	529	491	8 %	-7 %
Møre og Romsdal	65	131	182	102 %	39 %
Nordland	182	235	272	29 %	16 %
	6655	7247	7738	9 %	7 %

*Samlede tall for tidligere fylker for årene 2017 og 2018, før fylkessammenslåinger i 2019

³ 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.

Fylkesmennene har registrert totalt 7 738 avgjørelser om bruk av tvang i 2019. Dette er en oppgang på 7 prosent fra 2018, hvor det totalt var >



«Fagfolk trenger mye mer kunnskap og råd fra barn om hvordan stoppe barn som er redde, fortvilet, lei seg eller frustrerte, på en måte som oppleves trygg for barn.»

Fra rapporten «Hvis jeg var ditt barn», Forandringsfabrikken

registrert 7 247 avgjørelser. I fra 2017 til 2019 har antallet registrerte avgjørelser økt med 16 prosent på landsbasis.

Det er stor forskjell på fylkene når det gjelder omfanget av registrerte avgjørelser. Noe av forskjellene henger trolig sammen med hvor mange barneverninstitusjoner som ligger i hvert fylke. Fylkesmannen i Oslo og Viken har registret et markert høyere antall avgjørelser om bruk av tvang enn øvrige fylkesmenn i 2019. Dette er også tilfellet de foregående år. Antall avgjørelser i Oslo og Viken utgjør en andel på hele 35 prosent av det totale omfanget på landsbasis.

I Agder og i Møre og Romsdal er det en stor økning av registrerte avgjørelser om tvang sammenlignet med de øvrige fylkene. I Agder er antallet avgjørelser om tvang nær fordoblet over en treårsperiode, og også i Møre og Romsdal er økningen stor. Møre og Romsdal er imidlertid et fylke med relativt få barneverninstitusjoner, og små endringer i sammensetningen av institusjoner og barn kan gi stort utslag. Fylkesmannen kommenterer økningen i årsrapporten for 2019 på følgende måte:

«Tala for registrerte tvangstiltak er vesentleg høgare i 2019 enn i 2018. Det er ikkje fleire barn som er omfatta av desse vedtaka og auken er difor eit uttrykk for at det er fleire vedtak pr. barn. Det har vore omfattande bruk av tvang overfor enkelte barn i 2019. Det er stor skilnad mellom institusjonane når det gjeld bruk av tvang. Dette har nok samanheng med ulik storleik, ulike målgrupper og liknande. Dette forklarar likevel ikkje heile variasjonen. Det er påfallande stor skilnad på graden av tvangsbruk i institusjonar for barn innan same målgruppe.»

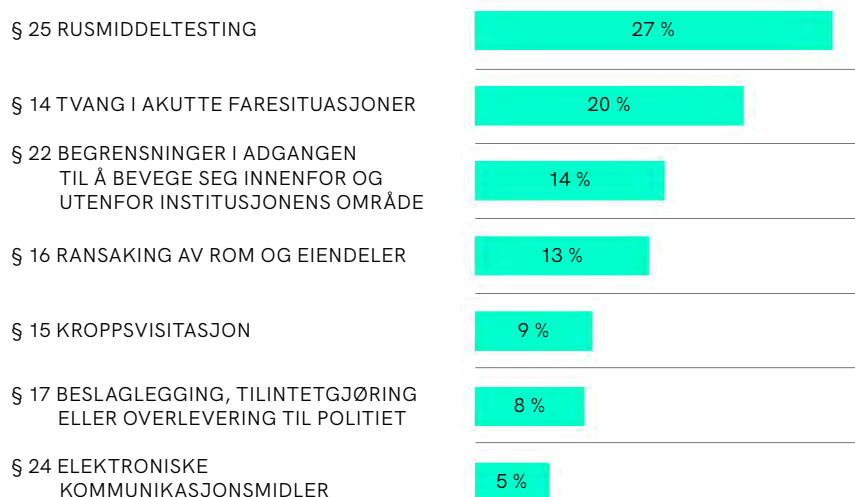
2.2 Typer tvang

I denne delen av rapporten presenteres de tvangstypene som registreres oftest av fylkesmennene når barneverninstitusjonene oversender avgjørelsene om tvang. Disse fremgår av figuren nedenfor. I tillegg er antall og andel registrerte avgjørelser om tvang etter samtlige typer på landsbasis i 2017, 2018 og 2019 sammenstilt i tabellen i vedlegg 1.

Rettighetsforskriften (3) regulerer flere typer tvang som gjelder ulike situasjoner. Tiltakene i rettighetsforskriften §§ 14 til 20 gjelder alle barn i barneverninstitusjon uavhengig av plasseringsgrunnlaget, mens reglene i §§ 22 til 25 omhandler tiltak som bare gjelder de barna som er plassert på bakgrunn av alvorlige atferdsvansker. >

2 Fylkesmannens registrering av tvang i barneverninstitusjoner

Figur 1 De hyppigst registrerte tvangstypene på landsbasis i 2019



Figuren viser de mest registrerte typene tvang i 2019 som presenteres nærmere i punktene under. Rusmiddeltesting av beboere etter § 25, tvang i akutte faresituasjoner og bevegelsesbegrensninger er de tvangstypene som er registrert oftest i 2019. Dette var også tilfellet i 2017 og 2018 (1).

De øvrige typene tvang som kontroll av korrespondanse (§ 18), samtykke til rusmiddeltesting (§ 19), tilbakeføring ved rømming (§ 20), og besøk i institusjonen (§ 23) registreres sjeldent av fylkesmennene og omtales ikke videre her.

Fordelingen av ulike typer tvangsbruk er samlet sett relativt lik i 2017 og 2018 (1), og også i 2019, men med noen nyanser som vi vil komme tilbake til i punkt 2.2.4.

Tabellene i vedlegg 2 viser hvordan registrerte tvangstiltak etter type er fordelt innad i fylkene i 2019. I det videre viser vi også til tall fra denne tabellen.

2.2.1 Rusmiddeltesting

Barneverninstitusjonen kan bare kreve at barnet/ungdommen avlegger urinprøve etter § 25 når fylkesnemnda har uttalt at de skal ha denne adgangen i plasseringsvedtaket (9). Beboeren kan også samtykke til å avlegge urinprøve etter denne bestemmelsen. Samtykket skal være skriftlig og kan når som helst trekkes tilbake av barnet selv. Avgjørelser etter denne bestemmelsen er et av tvangstiltakene som ikke er å regne som et enkeltvedtak, men det skal likevel føres protokoll over avgjørelsen som skal forelegges fylkesmannen. Disse avgjørelsene kan også påklages. Selv om bestemmelsen uttrykkelig omtaler urinprøver, er det mulig å benytte spyttprøver som alternativ hvis ungdommen >



«Humøret vårt er også tvang her. Er jeg for eksempel sur en dag, så tar de urinprøve, for da tror de det er noe galt.»

Jente 16 år. Fra Barneombudets rapport «Grenseløs Omsorg»

samtykker til det og slik alternativ testmetode er mulig å gjennomføre (19). Det er også anledning til å benytte hurtigtester ved rusmiddeltesting etter rettighetsforskriften § 25 i nærmere angitte tilfeller (9).

Rusmiddeltesting etter denne bestemmelsen er det mest brukte tvangstiltaket på landsbasis i 2019. Dette samme var tilfellet i 2017 og 2018. Det bodde 408 barn plassert etter atferdshjemlene i barnevernloven på barneverninstitusjon i 2019.

Antall registrerte avgjørelser om rusmiddeltesting har økt med 308 mellom 2018 og 2019.

Det fremgår av tabellen i vedlegg 2 at tvang etter denne bestemmelsen utgjør en stor andel av den totale tvangsbruken også internt i flere fylker. Spesielt gjelder dette Vestland (42 prosent), Oslo og Viken (30 prosent), Vestfold og Telemark (25 prosent) og Innlandet (24 prosent). Trøndelag (11 prosent), Agder (8 prosent) og Møre og Romsdal (4 prosent) har internt i eget fylke forholdsmessig langt lavere bruk av rusmiddeltesting etter § 25, sammenlignet med tallene på landsbasis.

2.2.2 Tvang i akutte faresituasjoner

Bestemmelsen om bruk av tvang i akutte faresituasjoner gir adgang til å bruke nødvendig tvang på et barn som er i ferd med å skade seg selv eller andre, eller gjøre vesentlig skade på eiendom, dersom det ikke finnes andre muligheter for å avverge skaden. Bestemmelsen bygger på straffelovens alminnelige regel om nødrett og nødverge, som gir rett til å foreta en handling som ellers er ulovlig når det foreligger en nødsituasjon. Tiltaket kan bestå i svært inngripende tiltak som for eksempel å fastholde eller isolere et barn. Selv om denne tvangen er inngripende, er det også viktig at den brukes når det er nødvendige å hindre at barn skader seg selv eller andre.

“Rapporten “Hvis jeg var ditt barn” (Forandringsfabrikken 2019) viser at 3 av 4 barn utsatt for tvangsbruk i barneverninstitusjon, tidligere er utsatt for vold, overgrep eller annen maktbruk fra foreldre eller familie. De fleste hadde ikke fortalt til noen på barnevernsinstitusjonen. Bruk av fastholding og skjerming vekker mange minner. Mange barn har fått traumer og senskader av tvangsbruk. De fleste barna i rapporten forteller om hvor vanskelig det er å beholde tilliten til voksne som har holdt deg hardt fast i gulvet eller på bakken, vridd hendene dine på ryggen for å få lagt deg ned, fulgt etter deg på lite trygge måter, isolert deg eller holdt deg inne på rom ved bruk av makt.”

Barn som har bodd på barneverninstitusjon har erfaringer og perspektiver på tiden de bodde der, som kan hjelpe oss forstå hvordan tvang oppleves. >



«Du føler deg så hjelpeløs når to voksne holder deg nede. Du gjør bare mer, fordi du vil bare vekk fra der. Så da blir situasjonen lett verre. Du blir veldig utrygg.»

Fra rapporten «Hvis jeg var ditt barn», Forandringsfabrikken

Som foregående år er tvang i akutte faresituasjoner det nest mest brukte tvangstiltaket på landsbasis. Helsetilsynet er bekymret over at antallet avgjørelser på dette grunnlaget er stabilt og høyt sammenlignet med andre tvangstyper. Det er grunn til å se nærmere på bruken av tvang i akutte faresituasjoner. Som vi kommer inn på i rapportens kapittel 5, er dette også den type tvang som ungdommene klager mest på og hvor flest får medhold, og er den tvangen som ungdommene opplever som mest inngripende.

Fem av ti fylkesmenn har registrert at tvang i akutte faresituasjoner utgjør en større andel av den samlede tvangsbruk (se tabellen i vedlegg 2) enn gjennomsnittlig andel på landsbasis:

- Møre og Romsdal (43 prosent)
- Trøndelag (41 prosent)
- Agder (34 prosent)
- Nordland (24 prosent)
- Troms og Finnmark (23 prosent)

Fylkesmennene legger merke til når denne type tvang øker innad i fylket og kommenterer det i årsrapportene. I Trøndelag og Agder var det en betydelig økning av tvang i akutte faresituasjoner mellom 2018 og 2019. Fylkesmannen i Agder nevner at den økte bruken av denne type tvang er knyttet til avdelinger som skal ivareta og hjelpe barn som er psykisk syke og som skader seg selv, eller barn med særlig utfordrende atferd. Fylkesmannen i Trøndelag skriver at de fleste av avgjørelsene de så i 2019 kommer fra tre konkrete institusjoner. De ser at de fleste av avgjørelsene knytter seg til ett enkelt eller et fåtall barn.



«Det var litt ubehagelig, men de må jo gjøre jobben sin. Jeg visste hele tiden at det kom til å skje.»

Gutt 16 år som ble båret fra stua på institusjonen til rommet sitt. Fra Barneombudets rapport «Grenseløs omsorg»

“Mange barn som kommer til barneverninstitusjoner med beskrivelsene “farlige” eller “syke” knyttet til seg, viser store smerteuttrykk på institusjonene der de blir plassert. Forandringsfabrikken sine undersøkelser viser at når barn bor i institusjoner der de ikke kjenner seg trygge, vises dette i smerteuttrykk. Når du har det vondt inni deg og opplever stedet der du bor som utrygt, vokser desperasjonen i mange av barna. Hva som oppleves trygt for hvert enkelt barn, vet bare det enkelte barnet. Uten at dette er grunnleggende for hvordan barnet møtes på institusjonen, blir det ofte umulig å gi barnet hjelp som hjelper for akkurat dette barnet. Når det er ikke oppleves trygt for barnet, blir det utrygt og utrygghet gjør smerteuttrykkene sterkere.”
Fra rapporten «Hvis jeg var ditt barn», Forandringsfabrikken, 2019



2.2.3 Begrensninger i adgangen til å bevege seg

Hovedregelen er at barna fritt skal kunne bevege seg inne i institusjonen og utenfor institusjonsområdet, men for de barna som er plassert på bakgrunn av alvorlige atferdsvansker har institusjonen adgang til å begrense dette med hjemmel i rettighetsforskriften § 22.

I visse situasjoner kan det være både nødvendig og riktig å fastsette begrensninger i adgangen til å forlate institusjonen, og å bevege seg fritt innenfor institusjonen for å ivareta formålet med plasseringen.⁽⁹⁾ Et slikt vedtak kan treffes for inntil 14 dager av gangen, men skal ikke opprettholdes lenger enn nødvendig.

Som figur 1 viser (se side 9), er dette tvangstiltaket det tredje mest registrerte i 2019. Dette var også tilfellet i 2017 og 2018, men andelen har gått litt ned på landsbasis mellom 2018 og 2019. Andelen av registrerte tiltak etter § 22 internt i fylkene (vedlegg 2) varierer fra 8 til 23 prosent.

2.2.4 Kroppsvisitering, ransaking og beslaglegging øker mye

Som vi pekte på innledningsvis holder fordelingen av typer tvang seg på landsbasis relativt stabilt i perioden 2017 til 2018. Likevel har den samlede registrerte tvangsbruken økt i årene 2017 til 2019, dette gir også utslag i omfanget når det gjelder enkelte typer tvang.

Tabell 2 De mest registrerte tvangstypene i årene 2017-2019 – endring i prosent

	Endring i prosent		
	2017-2018	2018-2019	2017-2019
§ 14 Tvang i akutte faresituasjoner	-6 %	7 %	1 %
§ 15 Kroppsvisitasjon	10 %	39 %	54 %
§ 16 Ransaking av rom og eiendeler	38 %	12 %	54 %
§ 17 Beslaglegging	63 %	15 %	88 %
§ 22 Begrensninger i adgangen til å bevege seg	11 %	-8 %	2 %
§ 24 Elektroniske kommunikasjonsmidler	-14 %	-18 %	-30 %
§ 25 Rusmiddeltesting	7 %	18 %	26 %

De typene tvang som er uthevet i denne tabellen gir institusjonen adgang til å ransake, kroppsvisitere eller beslaglegge enkelte farlige gjenstander et barn som bor der har, når særskilte vilkår er oppfylt.

Når det foreligger begrunnet mistanke om at beboeren besitter tyvegods, farlige gjenstander, rusmidler eller andre skadelige medikamenter, kan institusjonens leder beslutte at det skal foretas >

kroppsvitasjon etter § 15 eller ransaking av beboerens rom og eiendeler etter § 16. Rettighetsforskriften § 17 bestemmer i tillegg at institusjonen skal beslaglegge farlige gjenstander, rusmidler og andre skadelige medikamenter som blir funnet ved inntak eller under opphold i institusjonen.

Som tabellen viser er prosentendringen over treårsperioden langt større for disse tre typene tvang, sammenlignet med øvrige typene. I vedlegg 1 vises også antallet pr. type for de ulike årene.

Økningen er fordelt over alle fylkene, og nesten alle fylkene har registrert flere tiltak etter disse tre bestemmelsene i 2019, sammenlignet med 2017. Det eneste unntaket er Troms og Finnmark som har en nedgang av registreringer på § 15.

Som vi har fremhevet tidligere, påvirkes tallene av mange forhold, og tallene i denne rapporten gir oss ikke svar på hva årsaken til økningen kan være. Men det forhold at tiltak øker over en lengre periode, gir i seg selv grunn til at aktørene i barnevernet bør være nysgjerrige på og reflektere over hva som ligger bak. Barne- og ungdoms- og familiedirektoratet, Barne- og ungdoms- og familieetaten, statlige og private institusjoner og tilsynsmyndigheten sitter til sammen på mye informasjon som kan være utgangspunktet for en slik diskusjon.

Når det gjelder endringer i de andre typene tvang, er det også verdt å merke seg at registreringer av tvang i form av å nekte barn og unge bruk av elektroniske kommunikasjonsmidler har gått jevnt nedover i tre-årsperioden. Vi vet ikke hva årsaken til nedgangen er, men det kan sees i sammenheng med at rettighetsforskriften § 24 i 2018 ble endret slik at institusjonen kunne fatte vedtak om denne type tvang for en lengre periode ved inntak i institusjonen, noe som kan ha resultert i at det fattes færre avgjørelser. ●

3

Mye tvang mot noen barn

3.1 Hvor mye tvang utsettes enkelte barn for?

Tallene som samles inn på landsbasis forteller oss bare noe om det totale omfanget av tvang i fylkene og ikke noe om hvor mye tvang enkelte barn utsettes for. Med bakgrunn i behovet for å vite mer om hvordan omfanget av tvangsbruk er for de barna som utsettes for mye tvang, valgte vi i år å gjennomføre en kartlegging som redegjort for i punkt 1.3.2.

3.2 Hva viste kartleggingen?

Vi kartla de 10 barna med mest tvangsbruk i hvert fylke, til sammen 100 barn. Kartleggingen har gitt oss informasjon om gjentatt tvangsbruk mot enkeltbarn som bor på barnevernsinstitusjoner, om omfang og hvilke typer tvang som er benyttet. Det ble også kartlagt hvor lenge hvert enkelt barn bodde på barneverninstitusjon i fylket i 2019, og om de flyttet til en annen barneverninstitusjon i et annet fylke.

Fylkesmennene har svart at 19 av barna flyttet til en ny barneverninstitusjon i et annet fylke i løpet av 2019. Dersom barnet på nytt ble utsatt for tvangsbruk i ny barneverninstitusjon, vil det være en mulighet for at det ble registrert i denne undersøkelsen to ganger. Om kartleggingen faktisk omhandler 100 unike barn, er derfor usikkert. For de barna som flyttet, kan også omfanget av tvangsbruk i 2019 reelt sett være høyere, dersom barnet ble utsatt for tvang på den barneverninstitusjonen det flyttet til.

Det er fattet til sammen 2 998 avgjørelser om bruk av ulike typer tvang mot disse barna. Dette utgjør hele 41 prosent av tvangen som utøves på landsbasis (tabell 1, side 7). En betydelig andel av tvangen på landsbasis utøves med andre ord mot en mindre del av de barna som er plassert. Barna utgjør cirka 5,5 prosent av alle barna som bor på barneverninstitusjon i Norge⁴.

Når det gjelder fordelingen av de ulike tvangstypene blant barna i gruppa, er det mange likheter med fordelingen på landsbasis⁵. Det er registrert flest avgjørelser om rusmiddeltesting etter § 25, med en andel på 37 prosent av alle avgjørelsene. Tvang i akutte faresituasjoner og begrensninger i adgangen til å bevege seg er henholdsvis det andre og tredje mest brukte tvangstiltak i dette utvalget, noe som også er tilfelle på landsbasis. I gjennomsnitt ble det i dette utvalget registrert i 30 avgjørelser om tvang pr. barn i 2019.

Det er imidlertid et stort sprik mellom enkeltbarna i utvalget. Det barnet som var utsatt for mest tvang i 2019 hadde 178 registrerte tiltak, og den med færrest hadde tre. Gjennomsnittlig plasseringstid for barna i utvalget i løpet 2019 av var 7,8 måneder, og de har bodd på >

⁴ I 2019 var det totalt plassert 1 799 barn og unge på barneverninstitusjon, rapportens kapittel 1.2.

⁵ Rapportens kapittel 2.2.

3 Mye tvang mot noen barn

barneverninstitusjonen i fylket i alt fra en til 12 måneder i løpet av 2019. Fylkesmennenes svar om plasseringstid ga oss mulighet til å regne ut hvor mye tvang barna ble utsatt for i gjennomsnitt pr. måned og uke. Per uke ble det registrert i gjennomsnitt en tvangsavgjørelse i uka pr. barn. Men også her spriker det: barna hadde i gjennomsnitt mellom 5 tiltak og 0.06 tvangstiltak i uka.

Det er viktig å understreke at det ikke er sikkert at dette er de 100 barna som har vært mest utsatt for tvang på landsbasis i 2019. Vi ba Statsforvalteren identifisere de 10 barna med mest samlet tvangsbruk i 2019 innad i sitt fylke. Kartleggingen viser at det i enkelte av fylkene bor mange barn med spesielt høy tvangsbruk, sammenlignet med andre fylker. Barn som ikke har kommet med blant de 10 med mest samlet tvang i enkelte fylker, kan ha blitt utsatt for mer tvang enn enkelte andre barn som har kommet med i kartleggingen i et annet fylke. Barna er også valgt ut i fra hvor mye samlet tvangsbruk fylkesmannen hadde registrert i løpet av 2019. Barn som har blitt utsatt for mye tvang mens de var plassert en kort periode i barneverninstitusjon, kan ha falt ut, fordi den totale tvangsbruken isolert sett var for lav til å komme med i kartleggingen.

Ut fra kartleggingen har vi imidlertid kunne identifisere de 23 barna med høyeste samlede tvangsbruk i 2019. Dette er de barna som har høyere tvangsbruk enn nr. 10 i Oslo og Viken, som har den høyeste samlede tvangsbruken av de som er registrert som nr. 10. Det er de 23 barna som har vært utsatt for en tvangsbruk over dette som inngår i neste punkt. >



3 Mye tvang mot noen barn

3.3 Om 23 barn med mye tvangsbruk i 2019

Gjennom kartleggingen er det identifisert 23 barn som er utsatt for mest tvangsbruk.

Tabell 3 Antall registreringer pr. type tvang etter rettighetsforskriften og totalt for hvert enkelt barn og samlet i 2019

Barn	§14	§15	§16	§17	§18	§19	§20	§22	§23	§24	§25	Total
1	4	17	11	9	0	0	2	26	0	11	98	178
2	0	13	15	0	0	0	0	16	0	4	95	143
3	0	8	8	9	1	0	0	13	0	3	81	123
4	2	17	10	0	0	0	0	3	0	0	69	101
5	0	8	11	7	0	0	0	5	0	4	63	98
6	0	7	0	1	0	0	1	10	0	2	73	94
7	4	9	9	5	0	0	0	6	0	8	48	89
8	1	5	5	3	0	0	0	0	0	1	58	73
9	1	19	13	8	0	0	0	5	0	3	21	70
10	1	6	9	8	0	0	0	7	0	1	36	68
11	1	2	5	2	0	0	0	7	0	0	45	62
12	0	10	5	4	0	0	1	6	0	4	30	60
13	1	12	4	3	0	0	0	1	0	0	36	57
14	7	7	3	6	0	0	1	8	0	6	15	53
15	52	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	52
16	0	2	1	1	0	0	0	7	0	0	41	52
17	0	1	3	0	0	1	0	0	0	0	43	48
18	0	4	3	2	0	1	1	10	1	7	19	48
19	45	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	47
20	36	4	1	0	0	0	0	2	0	1	2	46
21	13	5	15	10	0	0	0	1	0	1	0	45
22	4	3	8	7	1	0	3	13	0	0	5	44
23	0	2	2	1	0	0	0	21	0	4	11	41
Total	172	161	141	86	2	2	9	167	1	62	889	1692

Her skal det trekkes frem noen forhold fra kartleggingen, når det gjelder akkurat disse barna. Siden utvalget er lite, er ikke dette generaliserbar informasjon, og vi kan vanskelig trekke noen sikre slutninger ut fra dem. De illustrerer allikevel hvordan tvang så ut for enkelte barn som ble utsatt for mye tvang totalt sett i 2019.

For det første viser dette at mye av tvangen på landsbasis ble gjennomført mot denne lille gruppen barn. Cirka 22 prosent >

av den samlede forekomsten av tvang på landsbasis i 2019 ble utøvd overfor disse 23 barna.

Kartleggingen viser at det er registrert mye rusmiddeltesting etter rettighetsforskriften § 25 blant disse barna. En åpenbar slutning ut i fra disse tallene, er derfor at flere av barna i denne gruppa er plassert på institusjon på bakgrunn av alvorlige atferdsvansker⁶. Blant disse 23 er det også en sammenheng mellom registreringer på rusmiddeltesting, og registreringer av kroppsvisitasjon, ransaking, beslaglegning og bevegelsesbegrensninger. Dette skyldes sannsynligvis at disse tvangstiltakene er gjennomført for å avdekke og begrense rusmiddelbruk. Samtidig som det er få registreringer på de andre bestemmelsene i rettighetsforskriften.

Den høye bruken av tvang i akutte faresituasjoner på landsbasis er noe Helsetilsynet er spesielt opptatt av. De fleste av barna i gruppa har mellom 0 og 13 forekomster av tvang i faresituasjoner i 2019, mens tre av barna har langt flere registreringer av tvang i akutte faresituasjoner. Som nevnt, er barna i kartleggingen valgt ut fordi den samlede tvangsbruken mot den enkelte er høy. Om tallene for de enkelte tvangstypene representerer høy bruk av enkelte typer på landsbasis, er derfor usikkert. For disse tre utgjør imidlertid registreringene av tvang i akutte faresituasjoner det meste av tvangen som ble utøvd mot dem. Dermed kan vi si at dette er eksempler på høy bruk av tvang i akutte faresituasjoner.

“Bruk av fastholding og annen type tvang i institusjon tar fra mange unge trygghet, tillit og respekt for voksne. Det reduserer eller ødelegger helt sjansen for at ungdommene kan få god hjelp. Bruken av tvang må derfor alltid risikovurderes. Det er handlinger som på det sterkeste angår barn og rammene må derfor uten tvil følge barns grunnleggende rettigheter i prosess, etter FNs barnekonvensjon”.

Fra rapporten «Hvis jeg var ditt barn», Forandringsfabrikken, 2019

3.4 Drøfting

Som tilsynsmyndighet er det viktig for Helsetilsynet og fylkesmennene å ha oversikt over og informasjon om tvangsbruk. Fylkesmennene må i tråd med sitt tilsynsansvar holde oversikt over hvordan tvangsbruk utvikler seg i den enkelte institusjon og overfor det enkelte barn. Som overordnet tilsynsmyndighet har Helsetilsynet en rolle i å samle informasjonen, formidle den til omverdenen, og å bruke den til å utvikle tilsynet videre og dermed bidra til å forbedre tjenestene til barn og unge.

Ovenfor har vi oppsummert noen hovedpunkter som kartleggingen viste oss. Hvorfor tallene ser ut som de gjør, kan ha mange årsaker. ➤

⁶ Begrepet er forklart under punkt 1.2.

Kartleggingen har vist at mye tvang utøves mot noen få barn, og vi har eksempler på at enkelte barn i gjennomsnitt utsettes for tvang hele 4 til 5 ganger i uken. Det kan derfor være viktig å følge med på omfang av tvang som enkeltbarn opplever for å ha spesielt fokus på de som utsettes for mest. For tilsynsmyndigheten vil denne informasjonen inngå i risikovurderingen som gjøres i forkant av institusjonstilsyn.

Å få en tilstrekkelig oversikt over tvangsbruk er utfordrende. Et moment kartleggingen har vist oss er at svært mye av tvangsregistreringene omhandler rusmiddeltesting av beboere plassert på grunn av alvorlige atferdsvansker. Selv om dette også er viktig tvangsbruk å følge med på, er det viktig å være oppmerksom på at det høye antallet av disse tiltakene også kan medføre at høy forekomst av annen inngripende tvang blir oversett.

Et annet moment vi har pekt på i denne rapporten er den store variasjonen i omfang av tvangsbruk i de ulike fylkene. I noen fylker kan det være sjeldent det plasseres barn som det utøves mye tvang mot, mens i andre fylker kan det være vanligere. Hvilke omfang som i dag gjør fylkesmennene særlig oppmerksomme og hvor det iverksettes tiltak for å følge det opp, vil derfor kunne variere.

Sentral er også kunnskapen om at mange barn flytter mye mellom barneverninstitusjoner i ulike fylker. Dette medfører en stor risiko for at tilsynets oversikt over det totale omfanget tvang enkeltbarn opplever glipper, fordi tvangsbruken registreres hos ulike fylkesmenn. Det er viktig at fylkesmennene overfører informasjon om tvangsbruk til andre fylkesmenn i tilfeller hvor barnet flytter.

Fylkesmennene er avhengig av at institusjonene oversender avgjørelsene sine til dem fortløpende, slik at fylkesmennene får informasjon og kan vurdere å føre tilsyn når det er grunn til det.

For å sikre, harmonisere og forbedre tilsynsmyndighetens mulighet for å kunne følge med på omfang av tvang mot enkeltbarn, vil Helsetilsynet i 2021 utrede muligheten for å etablere et register for registrering av de avgjørelsene om tvang fylkesmennene mottar. Et slikt register vil kunne forbedre mulighetene til å fange opp hvilke barn som utsettes for mye tvang, selv om de flytter til nye institusjoner i løpet av året. Som påpekt i «*Ida-rapporten*» (11), kan det totale omfanget av tvang et barn utsettes for være uforsvarlig, selv om hver enkelt tvangsepisode isolert sett ikke er ulovlig. Et register vil gi fylkesmannen mulighet til å følge opp den samlede tvangsbruken et barn utsettes for og ikke bare hver enkelt tvangsepisode isolert.

“Vi ber nå om at det i Norge lages systematiske oversikter over når tvang brukes unødvendig og ulovlig. Tilbakemeldinger fra de barna det brukes tvang på, må systematisk samles inn og legges til grunn for disse oversiktene.»
Fra rapporten «Hvis jeg var ditt barn», Forandringsfabrikken, 2019

4

Fylkesmannens behandling av klager over tvang

Barn som blir utsatt for tvang på barnevernsinstitusjoner og omsorgssentre har klagerett. Klagene kan rette seg mot alle forhold ved institusjonen, men vi ser at de i hovedsak er rettet mot tvangsbruk.

Hovedtyngden av klagesakene innen barnevernet var klager fra barn på barneverninstitusjoner og omsorgssentre i 2019. Disse utgjorde henholdsvis 83 prosent og 76 prosent av det totale antallet klager på barnevernet i perioden 2017-2019.

På landsbasis er omfanget av klagesaker på tvangsbruk økt med 18 prosent fra 2018 til 2019. Til sammenligning var omfanget av klagesaker relativt stabilt mellom 2017 og 2018 (1).

Når et barn eller en forelder klager på en avgjørelse om tvangsbruk, skal denne sendes direkte til fylkesmannen. Fylkesmannen 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 fylkesmannen er enig med institusjonen og derfor stadfester vedtaket, eller at barnet som klager gis medhold og at vedtaket blir endret. Når det er snakk om overprøving, er det ikke alltid vedtaket vil føre til en faktisk endring, siden tvangen allerede er utøvd, men et endringsvedtak vil da være en konstatering av at tvangen var ulovlig.

Tabell 4 Avsluttede klagesaker med barneverninstitusjoner og omsorgssentre som førsteinstans fordelt på fylke og på landsbasis i 2019

Fylkesmannen i	Saker behandlet	Vurderte bestemmelser i sakene	Stadfestet/ Ikke medhold	Endret helt eller delvis/Medhold
Oslo og Viken	176	229	90 %	10 %
Innlandet	86	103	76 %	24 %
Vestland og Telemark	36	38	74 %	26 %
Agder	35	46	76 %	24 %
Rogaland	26	26	62 %	38 %
Vestland	60	66	74 %	26 %
Møre og Romsdal	11	16	88 %	13 %
Trøndelag	71	74	82 %	18 %
Nordland	45	52	79 %	21 %
Troms og Finnmark	33	44	84 %	16 %
Hele landet	579	694	82 %	18 %

Hvor mange klagesaker hver av de enkelte fylkesmennene behandler hvert år varierer. Fylkesmannen i Oslo og Viken har registrert størst antall tvangstiltak og har størst antall klagesaker. Fylkesmannen i Møre og Romsdal har færrest registrerte tvangstiltak og færrest klager i 2019. Dette var også tilfellet i 2017 og 2018.

I et stort flertall (82 prosent) av klagesakene stadfester fylkesmannen institusjonens avgjørelser, og barna får dermed ikke medhold i klagen sin. Fylkesmannen i Oslo og Viken som har høyest antall klagesaker, stadfester hele 90 prosent av klagesakene.

4.1 Hvilke bestemmelser har fylkesmannen vurdert i klagebehandlingen?

I en sak kan flere forhold, og dermed flere lovregler, bli vurdert. Tabellen under gir en oppsummering av hvor mange ganger fylkesmennene har vurdert de ulike bestemmelsene i rettighetsforskriften.

Tabell 5 Fylkesmennenes registrerte vurderinger pr. bestemmelse i rettighetsforskriften 2017-2019, tall på landsbasis

Vurderte bestemmelser	Antall ganger vurdert			Andel		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
§ 13 Forbud mot tvang og makt	0	9	18	0 %	1,6 %	2,6 %
§ 14 Tvang i akutte faresituasjoner	189	180	200	31 %	31,6 %	28,9 %
§ 15 Kroppsvisitasjon	36	27	45	6 %	4,7 %	6,5 %
§ 16 Ransaking av rom og eiendeler	62	62	75	10 %	10,9 %	10,8 %
§ 17 Beslaglegging, tilintetgjøring eller overlevering til politiet	47	34	50	8 %	6,0 %	7,2 %
§ 18 Beboernes korrespondanse	1	2	3	0 %	0,4 %	0,4 %
§ 19 Rusmiddeltesting	0	1	1	0 %	0,2 %	0,1 %
§ 20 Tilbakeføring ved rømming, mot beboernes vilje	0	7	16	0 %	1,2 %	2,3 %
§ 22 Begrensninger i adgangen til å bevege seg innenfor og utenfor institusjonens område	94	118	123	16 %	20,7 %	17,7 %
§ 23 Besøk i institusjonen	4	3	3	1 %	0,5 %	0,4 %
§ 24 Elektroniske kommunikasjonsmidler	106	82	93	18 %	14,4 %	13,4 %
§ 25 Rusmiddeltesting	0	18	17	0 %	3,2 %	2,5 %
Andre rettigheter	65	26	49	11 %	4,6 %	7,1 %
Samlet	604	569	693	100 %	100 %	100 %

Tabellen viser at fordelingen av klagesaker på ulike typer tvangsbruk samlet sett er relativt lik i 2019, 2018 og 2017. Det klages mest på bruk av >

tvang i akutte faresituasjoner, og størst andel og antall av klagesakene er knyttet til denne bestemmelsen. Tvang i akutte faresituasjoner er også et av de mest hyppige registrerte tvangstiltakene, som vist i tabell 2.

Etter tvang i akutte faresituasjoner, behandlet fylkesmennene i 2019 flest klager på begrensninger i adgangen til å bevege seg (rettighetsforskriften § 22). Deretter følger klager på begrensninger i adgangen til å bruke elektroniske kommunikasjonsmidler. Klager etter disse to bestemmelsene har en relativt lik andel i 2017, 2018 og 2019.

Det er også verdt å merke seg at det er relativt få klager på rusmiddeltesting etter § 25, selv om dette er det hyppigst registrerte tvangstiltaket, som vist under kapittel 2 i rapporten.

4.2 Hvilket utfall får klagesakene?

Fylkesmennene registrerer også hvilket utfall klagebehandlingen får, om barnet får medhold eller ikke.

Tabell 6 Andel stadfestet/ikke medhold og endret helt eller delvis/medhold fordelt etter type tiltak i rettighetsforskriften for årene 2017, 2018 og 2019

	2017		2018		2019	
	Stadfestet/ Ikke med hold	Endret helt eller delvis/ medhold	Stadfestet/ Ikke med hold	Endret helt eller delvis/ medhold	Stadfestet/ Ikke med hold	Endret helt eller delvis/ medhold
§ 13 Forbud mot tvang og makt	0,0 %	0,0 %	33,3 %	66,7 %	61,1 %	38,9 %
§ 14 Tvang i akutte faresituasjoner	73,0 %	27,0 %	71,7 %	28,3 %	75,0 %	25,0 %
§ 15 Kroppsvisitasjon	80,6 %	24,1 %	96,3 %	3,7 %	91,1 %	8,9 %
§ 16 Ransaking av rom og eiendeler	79,0 %	21,0 %	79,0 %	30,6 %	78,7 %	21,3 %
§ 17 Beslaglegging, tilintetgjøring eller overlevering til politiet	85,1 %	14,9 %	85,3 %	14,7 %	84,0 %	16,0 %
§ 18 Beboernes korrespondanse	0,0 %	100,0 %	50,0 %	50,0 %	66,7 %	33,3 %
§ 19 Rusmiddeltesting	0,0 %	0,0 %	100,0 %	0,0 %	100,0 %	0,0 %
§ 20 Tilbakeføring ved rømming, mot beboernes vilje	0,0 %	0,0 %	100,0 %	0,0 %	93,8 %	6,3 %
§ 22 Begrensninger i adgangen til å bevege seg innenfor og utenfor institusjonens område	86,2 %	13,8 %	86,4 %	13,6 %	90,2 %	9,8 %
§ 23 Besøk i institusjonen	100,0 %	0,0 %	100,0 %	0,0 %	100,0 %	0,0 %
§ 24 Elektroniske kommunikasjonsmidler	79,2 %	16,0 %	93,9 %	6,1 %	94,6 %	5,4 %
§ 25 Rusmiddeltesting	0,0 %	0,0 %	77,8 %	22,2 %	88,2 %	11,8 %
Andre rettigheter	61,5 %	38,5 %	42,3 %	57,7 %	55,1 %	42,9 %



I de fleste sakene får ikke klager medhold. Dette gjelder uavhengig av hvilke bestemmelse som blir vurdert.

Det gis ofte medhold i klager over barneverninstitusjonens bruk av tvang i akutte faresituasjoner etter § 14. Dette er også det tiltaket barna klager mest over og det nest mest brukte tiltaket på landsbasis. I 2019 ble det gitt medhold i 50 av 200 vurderinger av § 14. Andelen som får medhold har holdt seg på dette nivået over treårsperioden som tabell 6 viser.

Sammenlignet med de andre bestemmelsene i rettighetsforskriften, ble det i 2019 sjeldnest gitt medhold i klager på begrensninger i bruken av elektroniske kommunikasjonsmidler. Det er ingen stor endring fra 2018. Det ble også sjeldent gitt medhold i klager på § 20 (tilbakeføring etter rømming) og § 15 (kroppsvistasjon) i 2019. Det ble ikke behandlet klager på tiltak etter § 23 (besøk i institusjonen). Det er variasjoner fra år til år i hvilke klager fylkesmannen sjeldnest gir medhold i. Noen av disse bestemmelsene er det behandlet relativt få klagesaker på, og det er små endringer fra år til år.

Det gis oftest medhold i klager over bestemmelser i kategorien «andre rettigheter», og vurderingen av klager over forbudet mot tvang etter § 13. Tallene her er svært små, så få endringer gir store utslag. Det registreres ikke hvilke type klager kategorien «andre rettigheter» handler om, det er derfor noe usikkert hva som ligger i denne informasjonen.

4.3 Refleksjoner rundt informasjonen om klagesakene

Helsetilsynet er opptatt av at klageordningen oppleves som nyttig for barn på barneverninstitusjonene. For at barn faktisk skal klage, er det avgjørende at de føler at de blir tatt på alvor når de mener tvangen som institusjonen har brukt, har vært ulovlig. Tvang er et stort inngrep, og det å få en uavhengig instans til å vurdere om institusjonen opptrådte riktig eller ikke, er viktig.

Vi vet at bruk av tvang på barneverninstitusjon ikke alltid foregår på den måten regelverket forutsetter. Oppsummeringen etter det landsomfattende tilsynet i 2018 konkluderte med at i 36 av barnevernsinstitusjonene påpekte fylkesmennene lovbrudd. I 13 av disse avdekket fylkesmennene en praksis som ikke oppfylte lovens krav når det gjaldt arbeidet med forebygging, gjennomføring og oppfølging av tvang i akutte faresituasjoner. Oppsummeringen viste også at i de fleste av barnevernsinstitusjonene som sviktet i arbeidet med tvang, var det beskrivelser av barn som ikke ble snakket med for å forebygge tvang, og heller ikke ble snakket med i etterkant av en tvangsepisode. Sivilombudsmannens forebyggingsenhet har i 2016-2020 foretatt besøk >

⁷ Sivilombudsmannen, https://www.sivilombudsmannen.no/besoksrapporter/page/2/?type_insti tusjon=barnevern&period



«Jeg gidder ikke klage, det hjelper ikke uansett.»

Jente 16 år
Fra Barneombudets rapport
«Grenseløs omsorg»

på flere barneverninstitusjoner, og flere ganger pekt på funn som tyder på at regelverket ikke blir praktisert som forutsatt⁷. Og som vi har pekt på ovenfor, klages det mest på tvang i akutte faresituasjoner, og dette er det tiltaket hvor ungdommen oftest får medhold i at tvangen var ulovlig.

Samtidig er det relativt få avgjørelser om tvangsbruk etter rettighetsforskriften som faktisk påklages, og i hovedsak er det kun enkelte bestemmelser som påklages. I 2019 var det kun 9 prosent av alle tvangsavgjørelsene som ble påklaget.

Hvorfor klager barna ikke i større grad? For at klageordningen skal være en reell rettsikkerhetsgaranti og hindre ulovlig tvangsbruk, må klageordningen innrettes og praktiseres på en måte som gjør at den er forståelig for barna, og at de opplever at det nytter å klage. Helsetilsynet mener det er grunn til å stille spørsmål ved om ordningen og praktiseringen av den ivaretar dette godt nok.

Helsetilsynet mener barnas erfaringer og opplevelser av klageordningen er viktig i denne sammenheng. Til slutt i dette kapittelet gir Forandringsfabrikken sine synspunkter på funnene i denne rapporten når det gjelder klager over tvangsbruk. I Barneombudets rapport «Grenseløs omsorg» fra 2015 (6) ble det pekt på at barnas stemme sjelden kom frem i tvangsprotokollene og klagesaken som fylkesmannen behandlet, samt at barna sjelden fikk medhold av fylkesmannen. Barneombudets rapport pekte også på at den lange saksbehandlingstiden til fylkesmannen svekket tilliten barna hadde til fylkesmannen. Enkelte sitater derfra illustrerer dette:

«Jeg gidder ikke klage, det hjelper ikke uansett»

Jente 16 år (Fra Barneombudets rapport «Grenseløs omsorg»)

«Tvangsprotokollene har vel blitt laget av de som holdt meg. På den første institusjonen fikk jeg alltid foreslå ting som skulle endres i det som de hadde skrevet. Her jeg bor nå får jeg dem dagen etter - ferdige. De overdriver hendelsene for at Fylkesmannen skal se at det var grunnlag for tvang, selv om det ikke var det.»

(Fra rapporten «Hvis jeg var ditt barn», Forandringsfabrikken, 2019)

Helsetilsynet mener det bør være en bred diskusjon om klageordningen er god nok og praktiseres på en måte som er tilpasset barn som bor på barneverninstitusjon. Vår rolle i denne sammenheng som faglig overordnet fylkesmennenes klagebehandling av tvangsbruk, er å utvikle og harmonisere fylkesmennenes klagebehandling slik at barns synspunkter fremkommer og blir vurdert. Vi mener også at barnevernets øvrige aktører bør løfte diskusjonen om hva årsakene til at barn i liten grad klager på tvangsbruk kan være. ▶

Forandringsfabrikken om klageordningen:

Det er stor variasjon i forhold til hvor stor andel av tvangssakene som klages inn til Fylkesmannen. I Trøndelag klages ca. 20 prosent inn, i de fleste fylker bare ca. 5 prosent. I 82 prosent av klagesakene stadfester fylkesmannen institusjonens avgjørelser, barna får da ikke medhold. (...) Oslo og Viken har høyest antall klagesaker, her stadfester Fylkesmannen hele 90 prosent av klagesakene. Dette mener vi med all tydelighet sier at barn her har liten rettssikkerhet.

I generell kommentar nr. 13, fra FNs barnekomite står det: «Ethvert barn skal ha rett til å fremme anmodninger eller klager, uten at innholdet skal sensureres, til sentraladministrasjonen, den ansvarlige juridiske myndighet eller eventuell annen kompetent og uavhengig myndighet, og til å bli informert om svaret uten opphold».

Det tar lang tid å få svar på klagen, og mange barn får avslag uten å forstå hvorfor. Systemet med tvangsprotokoll oppleves feil:

- **Utfyllingen gjøres i hovedsak av voksne, lite plass er satt av til barnet.**
- **Hvorfor barn er lei seg, frustrerte eller sint, spørres det ikke etter i utfyllingen.**
- **Voksne overdriper når de beskriver det som barnet gjør, eller under-rapporterer hvor lenge og hvor hard tvang de bruker.**
- **Barn (forteller at det får) konsekvenser hvis det ikke vil skrive under på tvangsprotokollen.**

Noe må gjøres med rettssikkerheten til barn på institusjon. Vi ber om at Fylkesmannen og Helsetilsynet vil gjøre tilsyn på institusjon og oppfølging av bruk av tvang mer rettssikkert for barn. Arbeidet må bygge på kunnskap fra barn, EMK⁸ og Barnekonvensjonen.

Uavhengig av undersøkelser om hvordan tvang brukes i svært mange unødvendige situasjoner og hvordan det skader barn, fra blant annet Barneombudet og Forandringsfabrikken, går bruk av tvang ikke dramatisk ned. Men Norge har en plikt til å redusere tvang mot barn. Dette følger av FNs barnekonvensjon art.19. Til generell kommentar nr 13 står det blant annet følgende:

«En hårdhendt politikk eller "nulltoleranse"-politikk fra myndighetenes side som svar på voldelig atferd fra mindreårige, har en svært ødeleggende virkning på barn, og særlig på ungdom, fordi det en hevnbasert tilnærming der man reagerer på vold med mer vold. En slik politikk er ofte et resultat av myndighetenes bekymring for borgernes sikkerhet, og av massemedias høye profil i slike spørsmål. Når statene utformer sin politikk for innbyggernes sikkerhet, må de nøye vurdere hva som er de underliggende årsakene til at barn begår straffbare handlinger, og gi dem muligheten til å komme seg ut av den onde sirkelen der vold gjengjeldes med vold».

⁸ EMK er forkortelse for Europeiske menneskerettighetskonvensjonen

5

Vedlegg

Vedlegg 1: Detaljert oversikt type tvang

Vedlegg 1 Tabell, antall og andel registrerte avgjørelser om tvang etter type på landsbasis i 2017, 2018 og 2019

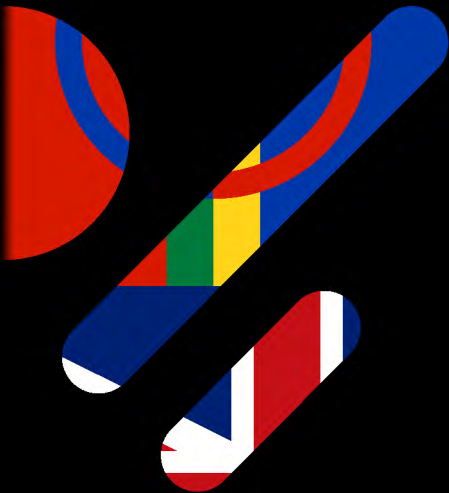
	Antall registreringer per type på landsbasis			Andel av registrerte avgjørelser på landsbasis		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
§ 14 Tvang i akutte faresituasjoner	1527	1441	1547	22,9 %	19,9 %	20,0 %
§ 15 Kroppsvisitasjon	437	482	671	6,6 %	6,7 %	8,7 %
§ 16 Ransaking av rom og eiendeler	648	892	998	9,7 %	12,3 %	12,9 %
§ 17 Beslaglegging, tilintetgjøring eller overlevering til politiet	333	544	627	5,0 %	7,5 %	8,1 %
§ 18 Beboernes korrespondanse	24	7	13	0,4 %	0,1 %	0,2 %
§ 19 Rusmiddeltesting	157	207	157	2,4 %	2,9 %	2,0 %
§ 20 Tilbakeføring ved rømming, mot beboernes vilje	176	126	120	2,6 %	1,7 %	1,6 %
§ 22 Begrensninger i adgangen til å bevege seg innenfor og utenfor institusjonens område	1067	1185	1091	16,0 %	16,4 %	14,1 %
§ 23 Besøk i institusjonen	50	57	25	0,8 %	0,8 %	0,3 %
§ 24 Elektroniske kommunikasjonsmidler	599	513	422	9,0 %	7,1 %	5,5 %
§ 25 Rusmiddeltesting	1637	1751	2059	24,6 %	24,2 %	26,6 %
Andre tvangsprotokolleringer		42	8		0,6 %	0,1 %
	6655	7247	7738	100 %	100 %	100 %

Vedlegg 2: Andel registrerte tvangstiltak etter type fordelt på fylker i 2019

	Fylkesmannen i									
	Agder	Innlandet	Møre og Romsdal	Nordland	Oslo og Viken	Rogaland	Troms og Finnmark	Trøndelag	Vestfold og Telemark	Vestland
§ 14 Tvang i akutte faresituasjoner	34 %	20 %	43 %	24 %	19 %	15 %	23 %	41 %	15 %	9 %
§ 15 Kroppsvisitasjon	5 %	7 %	19 %	6 %	10 %	9 %	6 %	5 %	9 %	8 %
§ 16 Ransaking av rom og eiendeler	16 %	15 %	12 %	17 %	11 %	14 %	23 %	13 %	15 %	10 %
§ 17 Beslaglegging, tilintetgjøring eller overlevering til politiet	11 %	10 %	9 %	11 %	7 %	10 %	14 %	8 %	8 %	6 %
§ 18 Beboernes korrespondanse	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	1 %	1 %	0 %	0 %	0 %
§ 19 Rusmiddeltesting	3 %	4 %	0 %	0 %	3 %	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %
§ 20 Tilbakeføring ved rømming, mot beboernes vilje	2 %	3 %	2 %	1 %	1 %	3 %	0 %	1 %	6 %	1 %
§ 22 Begrensninger i adgangen til å bevege seg innenfor og utenfor institusjonens område	13 %	12 %	8 %	10 %	13 %	23 %	13 %	15 %	17 %	16 %
§ 23 Besøk i institusjonen	2 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
§ 24 Elektroniske kommunikasjonsmidler	6 %	5 %	4 %	13 %	6 %	2 %	5 %	5 %	2 %	6 %
§ 25 Rusmiddeltesting	8 %	24 %	4 %	15 %	30 %	23 %	15 %	11 %	25 %	42 %
Andre tvangsprotokolleringer	0 %	0 %	0 %	2 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Totalt	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

6

Samisk og engelsk sammendrag





Bákku geavaheapmi mánáidsuodjalusásahusain. Bákku geavaheami viidodat ja fylkkamánniid bákku geavaheami váidagiid gieđahallan 2019:s

DEARVVAŠVUODABEARRÁIGEAHČU RAPORTA 1/2021 GUOVVAMÁNNU 2021

Raporta lea joatkka Dearvvašvuodabearráigeahču raporttas bákku geavaheami birra mánáidsuodjalusásahusain, bákku geavaheami birra jagiid 2017 ja 2018. Raporta čoahkkáigeassá fylkkamánni bákku geavaheami registrerema, ja bákku geavaheami váiddaáššiid riikkadásis 2019:s. Dearvvašvuodabearráigeahču bajilgovva čájeha ahte bákku geavaheapmi lassánii čiežain proseanttain riikkadásis gaskal 2018 ja 2019. 2017 rájes 2019 rádjái lea registrerejuvvon mearrádusaid lohku lassánan 16 proseanttain. Dávjjimusat registrerejuvvon bággošlájat leat gárrenmirkoisikkadeapmi, bággu fáhkka várradilálašvuodain ja lobi ráddjen beassat lihkadit. Dearvvašvuodabearráigeahču lea maiddái čadahan kártema riikka fylkkamánniid gaskkas daid mánáid hárrái geaidda bággu eanemusat čuohcá fylkkain. Raporta čuvge maiddái man olu bággu geavahuvvo iešguhtege mánnái.

Fylkkamánnit gieđahalle 579 váiddaášši mat guske bákku geavaheapmái 2019:s riikkadásis. Dat lea sullii 9 proseantta mearrádusain mat leat registrerejuvvon riikkadásis. Ledje 18 proseantta riikkadási áššiin main váidi oačču miedáhusa fylkkamánniin. Gieđahallojit eanemus váiddaáššit mat gusket fáhkka várradilálašvuodain, ja leat maiddái dát áššit main váidi dávjjimusat oačču miedáhusa fylkkamánniin.

Dearvvašvuodabearráigeahču beroštupmi lea ahte mánát mánáidsuodjalusásahusain galget vásihit váiddaortnega ávkálažžan. Jus mánáid duodaid galget váidit, de lea mearrideaddji ahte sii dovdet sin váldojit duodas go oaivvildit ahte bággu maid ásahus lea geavahan, lea leamaš lobiheapmi. Bággu lea stuorra sisabáhkken, ja oažžut sorjjakeahtes ásahusa árvoštallat lea go ásahus dahkan riekta vai ii, lea deahtalaš. Dearvvašvuodabearráigeahču oaivvilda ahte berre leat viiddis digaštallan buot mánáidsuodjalusa doaimmaheddjiid gaskkas leago váiddaortnet doarvái buorre ja doaimmahuvvo go dakkár vuogi mielde mii lea heivehuvvon mánáide mánáidsuodjalusásahusas. ●



Use of coercion in child welfare institutions. Scope of the use of coercion and the handling of complaints by county governors in 2019

REPORT BY THE NORWEGIAN BOARD OF HEALTH SUPERVISION 1/2021.
MARCH 2021

The report is a continuation of the Norwegian Board of Health Supervision's report on the use of coercion in child welfare institutions in 2017 and 2018. The report summarises the county governors' records concerning the use of coercion, and complaints concerning such use on a national basis in 2019. The Norwegian Board of Health Supervision's overview shows that use of coercion increased by 7 percent on a national basis between 2018 and 2019. From 2017 to 2019, the number of registered decisions rose by 16 percent. The most frequently registered types of coercion are drug testing, coercion in acute hazardous situations and restrictions in the right to move around. The Norwegian Board of Health Supervision has also conducted a survey amongst the country's county governors concerning the children who are subjected to the most coercion in the counties. The report highlights how much coercion some children are subjected to.

The county governors dealt with 579 complaints concerning the use of coercion in 2019 on a national basis. This represents about 9 percent of the decisions which were registered nationwide. The county governors upheld complaints in 18 percent of cases on a national basis. Most complaints are received concerning the use of coercion in acute hazard situations, and this is also the area where county governors most often uphold complaints.

The Norwegian Board of Health Supervision is determined to ensure that children at child welfare institutions consider the complaint scheme to be useful. If children are to actually complain, it is vital that they feel they will be taken seriously when they believe that the coercion that their institution has used was unlawful. Coercion represents a major intervention, and getting an independent body to assess whether or not an institution's conduct was appropriate in the circumstances is an important matter. The Norwegian Board of Health Supervision believes that there should be a broad discussion amongst all the stakeholders in the child welfare sector concerning whether the complaint scheme is adequate and practised in a way which is appropriate for children who live in a child welfare institution. ●

7

Litteraturliste

1. Tvangsbruk i barnevernsinstitusjoner. Forekomst av tvangsbruk og fylkesmannens klagebehandling av tvangsbruk i barnevernsinstitusjoner. Rapport fra Helsetilsynet 10/2019. Oslo: Statens helsetilsyn 2019.
2. LOV-1992-07-17-100. Lov om barneverntjenester (barnevernloven).
3. FOR-2011-11-15-1103. Forskrift om rettigheter og bruk av tvang under opphold i barneverninstitusjon (rettighetsforskriften).
4. LOV-1967-02-10. Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).
5. FOR-2003-12-11-1564. Forskrift om tilsyn med barn i barneverninstitusjoner for omsorg og behandling.
6. Grenseløs omsorg. Om bruk av tvang mot barn i barnevern og psykisk helsevern. Barneombudets fagrapport 2015. Oslo: Barneombudet 2015.
7. Hvis jeg var ditt barn. Om tvang i barneverninstitusjon. Oslo: Forandringsfabrikken 2019.
8. Barneverninstitusjoner. Register fra Barne-, ungdoms og familiedirektoratet. https://bufdir.no/Barnevern/Tiltak_i_barnevernet/Barnevernsinstitusjoner/ Lest 22.1.2021.
9. Retningslinjer til forskrift 15. november 2011 om rettigheter og bruk av tvang under opphold på barneverninstitusjon (rettighetsforskriften). Rundskriv Q-19/2012. Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2012.
10. Tolkning av rettighetsforskriften §§ 19 og 25 om rusmiddeltesting. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets tolkningsuttalelse 2016-09-13. (Rettsdata, via Nettbiblioteket Bufdir) <https://bufdir.no/Bibliotek/RettsdataStartPage/Rettsdata/?grid=gBUFDIRz2D2016z2E09z2E13>
11. Dei forsto meg ikkje. Tilsynsrapport fra Fylkesmannen i Hordaland. Bergen: Fylkesmannen i Hordaland 2016.
12. Barnas hjem. Voksnes ansvar. Oppsummering av landsomfattende tilsyn med barnevernsinstitusjoner i 2018. Rapport fra Helsetilsynet 3/2019. Oslo: Statens helsetilsyn 2019.



Videre lesning på www.helsetilsynet.no

Rettigheter under opphold på barneverninstitusjon.
Samleside om klageretten

Tvangsbruk i barneverninstitusjoner Rapport fra Helsetilsynet
10/2019

Barnas hjem. Voksner ansvar. Oppsummering av landsomfattende
tilsyn i barnevernsinstitusjoner med 2018 Rapport fra Helsetilsynet
3/2019

Alle tilsynsrapporter fra tilsyn med barnevern, menyen Tilsyn

Alle utgivelser i **Rapport fra Helsetilsynet** finnes i fulltekst med sammendrag på engelsk og samisk på www.helsetilsynet.no

ISBN 978-82-93595-34-2
Rapport fra Helsetilsynet 1/2021
Tvangsbruk i barneverninstitusjoner.
Omfang av tvangsbruk og fylkesmennenes klagebehandling av tvangsbruk i 2019, elektronisk versjon.

Tvangsbruk i barnevern- institusjoner. Omfang av tvangsbruk og fylkesmennenes klagebehandling av tvangsbruk i 2019

RAPPORT FRA HELSETILSYNET 1/2021 • MARS 2021

Rapporten er en fortsettelse av Helsetilsynets rapport om tvangsbruk i barneverninstitusjoner, om tvangsbruk i årene 2017 og 2018. Rapporten oppsummerer fylkesmannens registrering av tvangsbruk, og klagesaker over tvangsbruk på landsbasis i 2019. Helsetilsynets oversikt viser at tvangsbruken økte med 7 prosent på landsbasis mellom 2018 og 2019. Fra 2017 til 2019 har antallet registrerte avgjørelser økt med 16 prosent. De hyppigst registrerte tvangstypene er rusmiddeltesting, tvang i akutte faresituasjoner og begrensinger i adgangen til å bevege seg. Helsetilsynet har også gjennomført en kartlegging blant landets fylkesmenn om de barna som utsettes for mest tvang i fylkene. Rapporten belyser hvor mye tvang enkelte barn utsettes for.

Fylkesmennene behandlet 579 klager på tvangsavgjørelser. Dette innebærer at barn og unge klaget på 9 prosent av alle tvangsavgjørelser som ble fattet i 2019. Fylkesmennene ga klager medhold i 18 prosent av sakene på landsbasis. Det behandles flest klagesaker over tvang i akutte faresituasjoner, og det er også her fylkesmennene oftest gir klager medhold.

Helsetilsynet er opptatt av at barn på barneverninstitusjonene skal oppleve klageordningen som nyttig. For at barn faktisk skal klage, er det avgjørende at de føler at de blir tatt på alvor når de mener tvangen som institusjonen har brukt, har vært ulovlig. Tvang er et stort inngrep, og det å få en uavhengig instans til å vurdere om institusjonen opptrådte riktig eller ikke, er viktig. Helsetilsynet mener det bør være en bred diskusjon blant alle aktørene i barnevernet om klageordningen er god nok og praktiseres på en måte som er tilpasset barn som bor på barneverninstitusjon.



Helsetilsynet

TILSYN MED BARNEVERN, SOSIAL- OG HELSETJENESTENE

I serien Rapport fra Helsetilsynet formidles funn og erfaring fra klagebehandling og tilsyn med sosiale tjenester, barnevern- og helse- og omsorgstjenestene.

Serien utgis av Statens helsetilsyn. Alle utgivelser i serien finnes i fulltekst på www.helsetilsynet.no