

Helse- og omsorgsdepartementet
Postboks 8011 Dep
0030 OSLO

Vår ref:
24/00620-1

Saksbehandler:
Silje Steinardotter Hasle

Dato:
19. august 2024

Bekymring om tilbudet til barn i avlastningsinstitusjoner og barneboliger - forespørsel om møte

Barneombudet har over tid uttrykt bekymring for tilbudet til barn som oppholder seg i avlastningsinstitusjoner og barneboliger.¹ Bekymringen er på nytt aktualisert med funnene i Helsetilsynets nasjonale tilsyn.² Barneombudet ber om et møte med departementet for å diskutere hvordan barnas rett til forsvarlige helse- og omsorgstjenester i institusjon kan sikres.

Alvorlig svikt i tilbudet til en gruppe barn i særskilt sårbare situasjoner

Tall fra 2015 viser at nesten ett av fire barn med utviklingshemming bor hele eller deler av tiden i barnebolig eller avlastningsinstitusjon.³ Det finnes ikke oppdatert nasjonal statistikk.

Dette er en relativt stor gruppe barn som befinner seg i svært sårbare situasjoner. Barna har ikke selv samtykket til å være der og kan ha funksjonsnedsettelse som gjør det vanskelig å uttrykke sine ønsker og behov. Det kan være vanskelig, og til og med umulig, for dem å varsle dersom de opplever lite tilpasset eller lite forsvarlig hjelp. Foreldrene har ofte tyngende omsorgsoppgaver som gjør det krevende å følge med på tilbudet og klage ved behov. Barn med funksjonsnedsettelse er generelt mer utsatt for vold og overgrep, og risikoen øker i institusjonslignende tilbud, særlig der det er mangelfull styring og lite innsyn og kontroll.⁴

Barneombudet har lenge vært bekymret for alvorlige mangler med kvaliteten i- og kontrollen med tilbudet. Rettighetsutvalget⁵ påpekte allerede i 2016 at barnas grunnleggende rettigheter

¹ f.eks. Barneombudets innspill til NOU 2016: 17 og Meld. St. 8 (2022–2023) og innspill til “LIST OF ISSUES” til Norges 7. rapportering til FNs barnekomité

² Helsetilsynet (2024) Det viktigste er at barna er trygge og har det bra. Oppsummering av landsomfattende tilsyn med barne- og avlastingsbustader 2022–2023 Rapport 7/2024

³ NOU 2016: 17 «På lik linje — Åtte løft for å realisere grunnleggende rettigheter for personer med utviklingshemming». Barne- og likestillingsdepartementet

⁴ Meld. St. 8 (2022-2023) Menneskerettar for personar med utviklingshemming kap. 10; Jones, L. m.fl. (2012). “Prevalence and risk of violence against children with disabilities: a systematic review and meta-analysis of observational studies”, The Lancet;

⁵ Ibid.

ikke ble respektert, og at barns trivsel, trygghet og sikkerhet ikke ble tilstrekkelig ivaretatt mens barna oppholder seg i disse tilbudene. Utvalget pekte på manglende kontroll, mangel på kvalitetskrav og fravær av godkjenningssystemer, og anbefalte å innføre systemer for kontroll og kvalitetssikring.

Det nylig gjennomførte nasjonale tilsynet viser at situasjonen fortsatt er alvorlig. Tilsynet avdekket lovbrudd i 76% av sakene, blant annet fordi barn ikke får habilitering, at tjenesten ikke blir tilpasset barna og at manglende styring og ledelse fører til faglig svikt. Tilsynet viser for eksempel at ansatte mange steder ikke har kompetanse i bruk av kommunikasjonshjelpemidlene som barna er avhengig av, og dermed heller ikke kan kommunisere med barna eller ivareta deres rett til medvirkning. Helsetilsynet anbefaler at departementet vurderer om tilbudet i større grad bør reguleres for å bedre barnas rettsikkerhet.

Situasjonen er ikke i tråd med barnas rettigheter eller statens ansvar

Barneombudet ser med stort alvor på manglene som er avdekket, som kan innebære brudd på en rekke av barns rettigheter, for eksempel retten til utvikling (art. 6), retten til helse (art. 24) og retten til medvirkning (art. 12). Barnekonvensjonen stiller videre strenge krav til tjenestene og institusjoner for barn med funksjonsnedsettelse, og understreker statens ansvar for tilsyn og kontroll:

- Artikkel 23 gir barn med funksjonsnedsettelse rett til et fullverdig liv under forhold som sikrer verdighet, og helsetilbud som på best mulig måte fremmer deres utvikling.
- Artikkel 3 nr. 3 pålegger statene å sikre at institusjoner som har ansvaret for barns omsorg eller beskyttelse retter seg etter standarder som er fastsatt, særlig med hensyn til sikkerhet, helse, personalets antall og kvalifikasjoner samt kvalifisert tilsyn
- Artikkel 25 gir barn som er blitt plassert av myndigheter for å få omsorg og behandling rett til periodisk vurdering av behandlingen og alle andre forhold som har betydning for plasseringen
- Artikkel 19 krever at barn skal beskyttes mot vold og overgrep i institusjoner der de oppholder seg
- FNs retningslinjer for alternativ omsorg spesifiserer at ethvert barn som får midlertidig omsorg, har rett til regelmessig og grundig vurdering, minimum hver tredje måned dersom dette er mulig, av hvor egnet omsorgen og behandlingen barnet mottar er.⁶

FNs barnekomite advarer om at mangel på etablerte standarder, manglende oppfølging av standarder som finnes og manglende tilsyn ofte fører til at kvaliteten i institusjonstilbud for barn med funksjonsnedsettelse er for dårlig. Komiteen advarer om at tilbudene representerer et spesielt miljø, der barn med nedsatt funksjonsevne er mer utsatt for psykiske, fysiske, seksuelle og andre former for overgrep. De ber statene om å utvikle nasjonale standarder for omsorg på

⁶ Resolution adopted by the General Assembly, 64/142. Guidelines for the Alternative Care of Children. Retningslinjene legger til grunn en vid forståelse av institusjonsbegrepet og alle kort- og langsiktige bo- og omsorgstilbud, herunder Institusjon, der barn tas ut av sitt familiemiljø

institusjon og strenge utvelgelses- og tilsynsprosedyrer. Komiteen understreker betydningen av at staten sørger for jevnlig tilsyn med behandlingen, og alle andre relevante omstendigheter.⁷

Barneombudet har vanskelig for å se at dagens faktiske og rettslige situasjon er i samsvar med barnekonvensjonen, og har meldt problemstillingen inn til FNs barnekomite i den pågående rapporteringsprosessen.

Behov for å styrke barnas rettsikkerhet og tilgang til forsvarlige helse- og omsorgstjenester.

De alvorlige manglene som er avdekket tilsier etter vår mening behov for tiltak fra myndighetenes side. Den særskilt sårbare situasjonen barna befinner seg i, kombinert med konsekvensene av svikt i tilbudet, tilsier en aktiv innsats fra statens side for å sikre deres rettigheter, og tydelige rammer for tilsyn og kontroll.

Barneombudet er enig i rettighetsutvalget og Helsetilsynets i at det er behov for å gjennomgå regelverket og vurdere tiltak for å styrke barnas rettsikkerhet. Reguleringen av dette området fremstår som mangelfull, særlig sett i lys av barnas sårbarhet og risikoen for svikt. Utover det alminnelige helserettslige forsvarlighetskravet stilles det ikke konkrete krav til kvalitet eller boforhold, og ikke krav om minimum antall stedlige tilsyn. Etter hva Barneombudet kjenner til er det svært varierende i hvilken grad statsforvalterne fører tilsyn med disse tjenestene, og mange institusjoner har kanskje aldri tilsyn. Dette står i sterkt misforhold til barnekonvensjonens krav. Manglene som er avdekket vitner om at det alminnelige forsvarlighetskravet til helsetjenestene ikke gir tilstrekkelig veiledning til tjenestene eller rettsikkerhet for barna.

Det er et skille i hvordan myndighetene regulerer tilbudet til barn i disse institusjonene, og andre institusjoner for barn, for eksempel i barnevernet eller på sykehus. Forskrift om barns opphold i helseinstitusjon regulerer for eksempel boforhold, personalets kompetanse og barnets aktivisering og stimulering. Forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner stiller materielle krav til institusjoner, krav til bemanning og ansattes kompetanse. Tilsvarende krav finnes ikke til avlastnings- og barneboliger, og det stilles heller ikke de samme krav til tilsyn. Forskrift om tilsyn med barneverninstitusjoner for omsorg og behandling stiller krav til rutinemessige tilsyn ved besøk i institusjonene minst to og fire ganger i året. Dersom ulikhetene i regulering av institusjonene fører til et dårligere tilbud, er det en risiko for en strukturell diskriminering av barn med funksjonsnedsettelse i avlastningsinstitusjoner og barneboliger.

Staten har det overordnede ansvaret for å sikre at barns rettigheter blir respektert på alle forvaltningsnivåer. Samtidig kan vi ikke se at myndighetene har tatt tak i den alvorlige situasjonen som ble påpekt i 2016. Vi anbefaler at departementet snarest følger opp rettighetsutvalgets og Helsetilsynets anbefalinger om å styrke barnas rettsikkerhet.

I den sammenhengen ber vi om et møte med departementet for å diskutere situasjonen og mulige tiltak.

⁷ FNs barnekomite generell kommentar nr. 9 (2006)

Vi håper dere har anledning til å møte oss. Tilbakemelding kan gis til silje@barneombudet.no eller tlf. 40 31 91 17

Med vennlig hilsen

Ivar Stokkerei
fagsjef

Silje Steinardotter Hasle
seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.

Torggata 2-4,
0181 Oslo

Postboks 8889 Youngstorget,
0028 Oslo