

Digital webinarserie
om barnevern og
barns rettigheter

Barnevernfrokost – 04.04 kl. 09:00:

Prosser ved godkjenning og opphør av godkjenning av barneverninstitusjoner. En komparativ nordisk studie



Photo: OsloMet

Elisabeth Backe-Hansen
Forsker I emerita, *OsloMet*



BERGEN
KOMMUNE

CENTRE ON
LAW & SOCIAL
TRANSFORMATION



CENTRE FOR RESEARCH ON
DISCRETION AND PATERNALISM

Innholdet i presentasjonen

- ❑ Godkjenning av barneverninstitusjoner – teoretisk forståelse
- ❑ Rasjonale og framgangsmåte for godkjenningsprosesser i fire nordiske land, men mest om Norge
- ❑ Hva fører til at det blir et alternativ å trekke en godkjenning tilbake?







Reguleringsteori

Reguleringsteori refererer til den teoretiske forankringen av prinsipper for regulering innenfor ulike fagområder. Den omfatter studier av

- Hvordan regulering kan anvendes for å nå bestemte mål
- Samt hvordan regulering kan påvirke ulike sammenhenger (www.ordlista.no)

Det foreligger svært lite forskning om dette i forhold til barneverninstitusjoner



New Public Management

- Lisensiering eller godkjenning er et instrument som i stadig sterkere grad brukes til å kontrollere kvaliteten på og funksjonaliteten til velferdstiltak, inklusive tiltak som barnevernsinstitusjoner, med offentlig kontroll som sentralt
- ✓ Fokuset på offentlig kontroll har økt i kjølvannet av innføringen av New Public Management, i Norge særlig fra 1990-tallet. New Public Management er **prinsipper og metoder for organisering og styring av offentlig forvaltning** som har markedet som forbilde, men med visse tilpasninger der det er vanskelig å ta i bruk samme løsninger som for private bedrifter (Store norske leksikon).



Reguleringsteori og barnevern

- De siste tiårene har man i stadig sterkere grad vært opptatt av **kontroll av velferdstiltak** i form av større vekt på kommunalt ansvar for å skaffe tilbud samt kontroll fra statlige myndigheter, som innebærer lisensiering.
- Barnevernsinstitusjoner er «**marketisert**»: Vi har ideelle og private institusjoner/firmaer, som konkurrerer i et konkurranseutsatt marked for institusjonstilbud med omfattende anbudsrunder. Offentlige institusjoner er en integrert, men ikke konkurranseutsatt del av dette markedet.
- Lisensiering innebærer vanligvis en **forhåndsvurdering** av om bestemte kvalitetskriterier er oppfylt, for eksempel når det gjelder bygninger, bemanning, helse og miljø, opplæring av personalet, ledelse, ivaretagelse av rettigheter, behandlingstilbud osv. Hvordan dette skjer, sier noe om hvordan markeder for sosial omsorg dannes.



Kontroll gjennom inspeksjonsenheter

- Ta en belsutning om hvem hva slags organisasjoner som får *rett til å delta* (f.eks. private eller ideelle organisasjoner)
- Sørge for at søkere får *relevant informasjon* (mht godkjenningsprosessen og krav som stilles)
- *Standardisering* gjennom å formulere kvalitetsstandarder som tilbydere må tilfredsstille
- *Overvåking*, som inspeksjoner og andfre former for kvalitetskontroll
- *Sanksjonering* (f.eks. bøter, krav om endring, tilbakekalling av godkjenninger) hvis reglene ikke følges



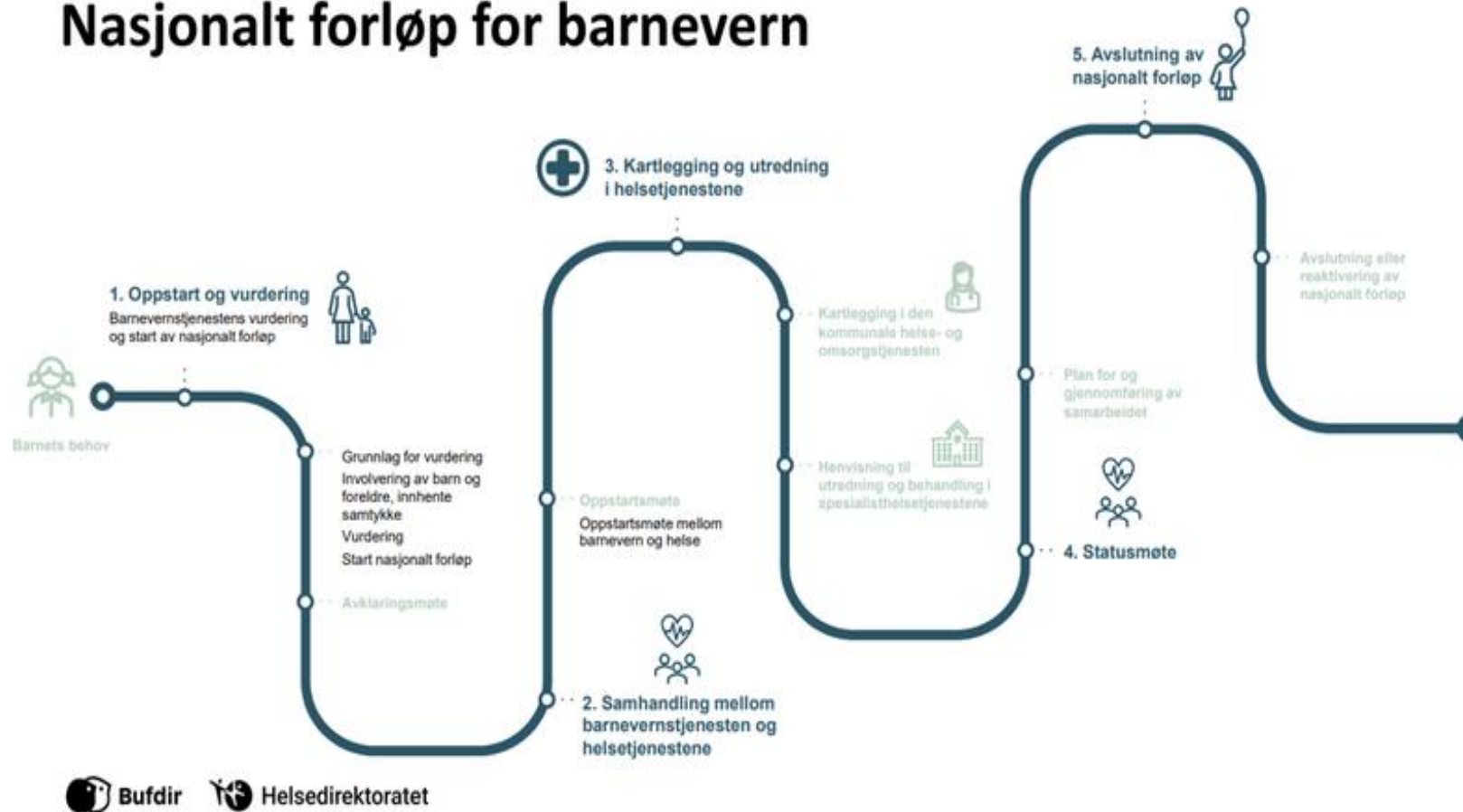
Variasjoner i tilnærming til lisensiering

- Modeller for lisensiering kan være **sentraliserte** eller generelle (Finland og Sverige) eller mer **regionaliserte** eller spesialiserte mot institusjoner (Danmark og Norge)
- Selv prosessen kan være mer **undersøkende** (Norge, Sverige) eller **konsultativ** (Danmark, Finland)
- Den kan være mer **formalistisk og kontrollerende** (Finland, Norge, Sverige) eller **innholdsorientert** (Danmark)
- Overvåking/oppfølging etter godkjenning varierer mellom å være **ikke-intervenerende** (Finland), **semi-intervenerende** (Norge og Sverige) og **intervenerende** (Danmark).

Generelt peker forskningen imidlertid på at det er problematisk å overføre markedstenkning direkte til andre kontekster. Det er også bekymring for at resultatene for barna og ungdommenes del ikke inngår i tenkningen om lisensiering og videre oppfølging.

Norske forhold

Nasjonalt forløp for barnevern





Litt historikk (1)

Lov om barneverntjenester av 1992 tok bort kravet om at barneverninstitusjoner skulle godkjennes. Dette åpnet for private aktører, som etter hvert overtok en stadig større andel av institusjonsomsorgen. Man snakket om «frislepp», og det ble sagt at det var lettere å åpne en privat barneverninstitusjon enn en pølsebod. Ideelle aktører som Frelsesarmeen og Kirkens bymisjon hadde allerede lenge vært en del av tilbudet sammen med mindre aktører som Oslo sanitetsforening.

I 2004 overtok Staten fylkeskommunenenes ansvar for institusjonsdriften, og det ble innført godkjenningsordninger for ideelle og private institusjoner, men ikke for statlige og kommunale.

Det har **blitt lagt ned mange offentlige institusjonsplasser** de siste 20 årene på grunn av at fosterhjem skal prioriteres. Norge har også langt færre på institusjon (rundt 10 %) enn de tre andre landene. Dette har gitt rom for ideelle og private aktører, særlig fordi de offentlige institusjonene ikke i stor nok grad har greid å gi tilbud til barn og unge med svært omfattende problematikk.



Litt historikk (2)

De siste 20 årene har bekymringen for økt for **kostnadene** ved private (versus ideelle) plasseringer, ved siden av arbeidsvilkårene til de som arbeider i disse institusjonene. Flere institusjoner drives av utenlandske, store selskaper som det svenskbaserte Stendi (tidligere Aleris).

Samtidig **har ikke staten greid å skape gode nok tilbud** til det som kan anses som målgruppene for mange av de private tiltakene, det vil si særlig ungdom med rus- og atferdsproblemer, selv om dette er en målsetting. Det foreligger et Stortingsvedtak om å redusere andelen av private institusjoner til fordel for ideelle, som vel er delvis effektivt. Samtidig konkluderte institusjonsutredningen fra 2023 med at det fantes gode og dårlige tiltak både i det private og det offentlige, noe som gjenspeiles i Riksrevisjonens institusjonstilsyn, og det blir for enkelt å si at private tiltak må kuttes fordi de er dårligere og dyrere enn offentlige.

Viktigere er imidlertid at vi fortsatt **mangler institusjonsplasser** for de som trenger det mest, og at dette blant annet presser fosterhjemsomsorgen fordi det nå står svært mange i kø til fosterhjem som sannsynligvis kunne profitert på et godt institusjonstilbud i stedet.



Godkjenning av norske institusjoner

Lov om barneverntjenester § 10-17

- **Barne-, ungdoms- og familieetaten regionalt skal godkjenne barnevernsinstitusjoner.**
- En barnevernsinstitusjon kan godkjennes bare dersom den drives i samsvar med denne loven med forskrifter og ellers drives på en forsvarlig måte. Godkjenningen skal gjelde for bestemte målgrupper.
- Barnevernsinstitusjoner kan bestå av flere institusjonsavdelinger. Dersom en institusjonsavdeling utfører selvstendige faglige og administrative oppgaver, må den ha egen godkjenning.
- Dersom institusjonen ikke lenger oppfyller vilkårene for godkjenning, skal det treffes vedtak om bortfall av godkjenning.
- Avgjørelser om godkjenning kan påklages til sentralt nivå i barne-, ungdoms- og familieetaten.
- Departementet kan gi forskrift om godkjenningsordningen, om regnskapsføring og om offentlige myndigheters innsyn i regnskapene.

Bortfall av godkjenning





Oppfølging er sentralt

Studien viser at barnevernsinstitusjoner i alle fire land vanligvis har interaksjon over tid med de instansene som skal overvåke dem, som er mer eller mindre regulert om enn på noe ulike måter. Det innebærer muligheter der tilsynsmyndigheter kan reagere på bekymringsmeldinger, fange opp uheldige forhold under tilsynsbesøk, ha løpende dialoger med institusjonens ledelse osv.

Dermed kan også problemer håndteres og praksis justeres underveis, slik at det ikke blir samme behov for tilbaketrekning av en godkjenning. Vår studie viser nettopp at kontakten mellom institusjonene og tilsynsmyndighetene er en prosess som går over tid, der bare et utfall er tilbaketrekning. Det kan imidlertid diskuteres om det er en risiko for at tilsynsmyndighetene lar denne prosessen pågå for lenge uten at nødvendige endringer faktisk gjennomføres.



Omfattende kontrollpunkter og - instanser

Norske barneverninstitusjoner **kontrolleres av en rekke instanser** på ulike nivåer, som alle har innflytelse på om driften får fortsette eller ikke. Dette stiller samlet store krav til institusjonenes ledelse når det gjelder dokumentasjon.

- Brannforskrifter
- Bygningsforskrifter
- Helse og miljø, arbeidsmiljøloven
- Barnevernloven med forskrifter, for eksempel rettighetsforskriften og forskrift om medvirkning, krav om godkjente planer for institusjonen og den enkelte beboer, krav til utdanning og ledelse, samt forsvarlighetskravet. Kontroll fra såvel Statsforvalter som institusjonenes oppdragsgivere (kommune, region, flere ulike oppdragsgivere samtidig osv)
- Krav om målgruppedifferensiering
- Ivaretagelse av barnas rett til skolegang, helseoppfølging og familietilhørighet



Siste utvei: Bortfall

Med så mange kontrollsystemer i funksjon, er det bare å forvente at antallet institusjoner som helt eller delvis mister godkjenningen blir relativt lavt. Det fant også vår studie. I Norge ble mistet i alt 11 institusjoner eller avdelinger godkjenningen i løpet av årene 2018-2021. Noen stengte fordi de ikke fikk søkere, andre ble stengt eller stengte av eget tiltak fordi de ikke ønsket å forholde seg til kritikk fra myndighetene etter inspeksjoner. To institusjoner stengte etter at de brant opp, og eierne valgte å ikke bygge dem opp igjen. Det var forøvrig bare Finland som hadde færre, mens Sverige hadde flest med 23.



Jakten på avvik, risikovurderinger

For å møte kritikken av barneverninstitusjoner, har det over tid blitt innført stadig flere kontrollrutiner der det skal følges opp at alle rutinene etterleves på en tilstrekkelig god måte. Dessverre har det skjedd en dreining i fokus slik at for eksempel Statsforvalteren ikke lenger har som oppgave å påpeke bra praksis, men bare å påpeke avvik og manglende eller utilstrekkelige risikovurderinger. Dermed blir det å gjøre det bra å ikke skjemmes av for mange avvik eller for dårlige risikovurderinger. Dermed blir det også en risiko for at avvik er alt og ingenting, fra sprekker i fliser på badet til manglende skrijving av tvangsprotokoller.

At omverdenen er fornøyd med det som skjer, vil derimot komme fram i forbindelse med anbudsrunder og inngåelse av avtaler. Her vil kvaliteten på institusjonen spille inn i forhold til eksisterende retningslinjer.

Velges de riktige vurderingskriteriene?

- For mange vurderingskriterier på en gang?
- Tvangsbruk på hvilke premisser
- Innramming av medvirkning
- Hva når kriteriene kommer i konflikt med hverandre? F.eks. Individuelle rettigheter verus alle beboernes
- Hva er viktigst for barn og unge på institusjon, og fanges dette godt nok opp av eksisterende retningslinjer? F.eks. i forhold til utfall av oppholdet, skolegang, trivsel, sosialt miljø osv.





Artiklene jeg bygger på

Pålsson, D., Backe-Hansen, E. (et al.)(2022). Licence to Care – Licensing Terms for For-Profit Residential Care for Children in Four Nordic Countries. *Nordisk välfärdsforskning | Nordic Welfare Research* 7 (1), 23-35.

Pålsson, D., Backe-Hansen, E., Gundersen, T. et al. (2024). Licence Loss: Revocations of Residential Care Licences in Four Nordic Countries. *Child & Family Social Work*, først publisert 14. mai 2024.
<https://doi.org/10.1111/cfs.13193>



Spørsmål og svar

Still spørsmål ved å skrive inn ditt spørsmål i **chatten**. Moderator stiller så mange av spørsmålene som det er tid til.



BERGEN
KOMMUNE

CENTRE ON ● ● ●
LAW & SOCIAL
TRANSFORMATION

 CENTRE FOR RESEARCH ON
DISCRETION AND PATERNALISM

Takk for oppmerksomheten!



@discretionuib.bsky.social



<http://discretion.uib.no>



BERGEN
KOMMUNE

CENTRE ON ● ● ●
LAW & SOCIAL
TRANSFORMATION



CENTRE FOR RESEARCH ON
DISCRETION AND PATERNALISM