

KARMØY KOMMUNE

Postboks 167
4291 KOPERVIK

Deres ref:

Vår ref: 2023/51326-4

Arkivkode: 5.2.6

Dato: 26.05.2023

Bufdir opprettholder avslaget på søknad om godkjenning av Karmøy ungdomssenter som barnevernsinstitusjon

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har avgjort klagen deres over avslag på søknad om godkjenning av Karmøy ungdomssenter som barnevernsinstitusjon. Vi beklager lang saksbehandlingstid.

Bufdir sitt vedtak

Vi opprettholder vedtaket av 30. september 2022 fra Bufetats enhet for godkjenning av barnevernsinstitusjoner (BEG).

Det innebærer at Karmøy ungdomssenter ikke får godkjenning som barnevernsinstitusjon for inntil 9 plasser for ungdom i alderen 13-18 (20) år, som midlertidig eller over lengre tid, trenger et botilbud utenfor hjemmet med hjemmel i barnevernsloven § 5-1 bokstav a-d, § 3-2 og § 3-6 (tidligere barnevernloven § 4-12, § 4-4 sjette ledd og § 1-3 annet ledd).

Kort oppsummert begrunner vi vedtaket med at 9 plasser og planlagt grunnbemanning (4 ansatte pr. dag, kveld- og helgevakt og 2 ansatte pr. nattevakt), ikke gir tilstrekkelige forutsetninger for å gi ungdommen forsvarlig omsorg og forsvarlig drift, jf. kvalitets- og godkjenningsforskriften § 3 bokstav b og d. Det er særlig bredden i målgruppebeskrivelsen, i tillegg til at ungdommen er beskrevet å ha omfattende utfordringer, som har vært utslagsgivende for vår avgjørelse.

I brev av 15. mars 2023 har dere vært åpne for å revurdere enslige mindreårige flyktninger som en del av målgruppen, og vi har sett bort fra denne delen av målgruppen i vår vurdering.

BEG sitt vedtak

BEG har begrunnet avslaget med at en gruppe på opptil 9 ungdom med svært ulike behov på en avdeling, er for stor til at institusjonen kan sikre tilstrekkelig trygghet og hindre negativ læring. BEG viser i den sammenheng til at institusjonen både kan ta inn ungdom som har opplevd

omsorgssvikt med tidligere traumer og brudd for langvarig opphold, og ungdom som har behov for mer kortvarig bo og omsorgstiltak som følge av kriser og konflikter i hjemmet.

BEG har også begrunnet avslaget med at planlagt bemanningstetthet ikke sikrer forsvarlig drift. Fire personale i grunnturnus er ikke tilstrekkelig for å kunne håndtere antall plasser og de ulike behovene som den sammensatte ungdomsgruppen har. BEG mener også at institusjonsbygget, sett i sammenheng med antall plasser, ungdommens ulike behov og planlagt grunnbemanning, ikke vil sikre et tilstrekkelig trygt og oversiktlig miljø.

Klagen

Dere er uenig i at størrelsen på ungdomsgruppen, vurdert i sammenheng med planlagt bemanningstetthet, utgjør en risiko for utrygt miljø der personalet har manglende oversikt og kontroll.

Dere viser til at Karmøy ungdomssenter er innrettet etter samme modell som Gyda ressurscenter, blant annet når det gjelder sammensetning av ungdomsgruppe og antall ungdom, og at Gyda kan vise til gode resultater og langt erfaringsgrunnlag etter drift i 10 år. Karmøy ungdomssenter har fire miljøterapeutstillinger mer enn Gyda ressurscenter, og større muligheter til å dele opp institusjonsbygget dersom det oppstår behov for å skille ungdommer fra hverandre. I tillegg til grunnbemanningen vil dessuten Karmøy ungdomssenter ha tilgjengelig et arenafleksibelt team.

Dere mener at «Stop-opp» tilbudet ikke kan sammenlignes med akutt plasseringer etter barnevernsloven § 4-2 (tidligere § 4-6 annet ledd), fordi «Stop-opp» er et lavterskeltilbud for en avgrenset periode utelukkende basert på frivillighet.

Som kommunal institusjon med kjennskap til det lokale utfordringsbildet og forkunnskap om ungdommen, har Karmøy ungdomssenter gode forutsetninger for å vurdere gruppesammensetning og hvilke ungdommer som kan profitere på tilbudet.

Mottatt tilleggsinformasjon

Vi ba om ytterligere informasjon i saken. Den 24. mars 2023 mottok vi informasjon hvor dere beskriver institusjonstilbudet, utfordringsbildet og atferdsuttrykk til ungdom i målgruppene nærmere.

Det fremgår av informasjonen at Karmøy ungdomssenter skal være en omsorgsinstitusjon for ungdom med store omsorgsbehov. Det er ungdom som ikke kan plasseres i, eller som det vil være vanskelig å finne et egnet fosterhjem til, men hvor ordinær barnevernsinstitusjon vil være et for inngripende tiltak. «Stop-opp» tilbudet skal være et forebyggende tiltak for å hindre negativ eskalering av en utfordring, for ungdom som står på kanten til å utvikle et varig negativt atferdsmønster. Forskjellen mellom «Stop-opp» tilbud og planlagte plasseringer med lengre tidsperspektiv, er at «Stop-opp» har enda tettere samhandling og involvering av familie/fosterhjem, enda større fokus på trygging og sikkerhet, ulike rammer og rutiner, og fokus på umiddelbar tilbakeføring.

Ungdommens utfordringer kan være komplekse og omfatter både sosioemosjonelle utfordringer og moderate atferdsutfordringer. Utfordringene kan ha bakgrunn både i psykiske vansker,

omsorgssvikt, traumer og tilknytningsvansker. Ungdom som tas inn til «Stop-opp» tilbud, kan ha tilsvarende utfordringer.

Ungdom med alvorlig atferdsproblematikk knyttet til rus, vagabondering og utagering, og ungdom med alvorlige psykiske lidelser eller spesielle omsorgsbehov knyttet til psykisk lidelse, faller utenfor målgruppen.

Begrunnelsen for vårt vedtak

Det rettslige grunnlaget

Kravene til kvalitet og godkjenning av barnevernsinstitusjoner er regulert i barnevernsloven § 10-15, § 10-16 og § 10-17. Det er gitt utfyllende bestemmelser i forskrift om krav til kvalitet og godkjenning av barnevernsinstitusjoner (kvalitets- og godkjenningsforskriften). Både barnevernsloven og kvalitets- og godkjenningsforskriften trådte i kraft 1. januar 2023, og viderefører bestemmelsene i tidligere barnevernlov § 5-8 og forskrifter¹ som lå til grunn for BEGs behandling av søknad om godkjenning av Karmøy ungdomssenter.

Vilkår for godkjenning (§ 10-17)

En barnevernsinstitusjon kan bare godkjennes dersom den vil *oppfylle krav i barnevernsloven med forskrifter, gi barn forsvarlig omsorg og behandling, tilfredsstillende vilkår stilt i eller med hjemmel i annen lovgivning og ellers bli drevet på en forsvarlig måte*, jf. barnevernsloven § 10-17 annet ledd og kvalitets- og godkjenningsforskriften § 3.

Krav til forsvarlige tjenester (§ 1-7)

Alle tjenester og tiltak etter barnevernsloven skal være forsvarlige i innhold, omfang og tid, jf. barnevernsloven § 1-7². Innholdet i forsvarlighetskravet bestemmes blant annet ut fra formålet med barnevernsloven, hensynet til det enkelte barns beste, fagutvikling og faglig praksis i barnevernet og kan endres over tid.

Krav til forsvarlig omsorg (§ 10-1)

Kravet om at institusjonen skal gi barna forsvarlig omsorg er presisert i barnevernsloven § 10-1 og forarbeidene til bestemmelsen³. Kravet innebærer at institusjonen skal gi barna vern og beskyttelse, samt tydelige rammer for å sikre trygghet og god utvikling. Institusjonen skal følge hvert enkelt barn opp med skole eller annen opplæring og fritidsaktiviteter. Barnet skal få stabil og god voksenkontakt, hvor de voksne skal gi barnet en opplevelse av å bli sett og hørt. Forsvarlig omsorg handler også om å hindre at barnet får kontakt med negative miljøer og hindre at barnet skader seg selv eller andre. Omsorgen må tilpasses det enkelte barns behov, og vil avhenge av barnets alder og modenhet.

¹ Forskrift om godkjenning av private og kommunale institusjoner som skal benyttes for barn som plasseres utenfor hjemmet med hjemmel i barnevernloven og Forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner. Begge forskrifter er opphevet fra 1. januar 2023.

² Prop 106 L (2012-2013) Endringer i barnevernloven, punkt 17.4.

³ Prop. 133 L (2020-2021) - Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven, merknadene til § 10-1

Krav til målgruppe og målsetting (§ 10-15)

Institusjonen skal ha en definert målgruppe og et formulert mål for sin faglige virksomhet. Institusjonen skal anvende metoder som er faglig og etisk forsvarlige og tilpasset institusjonens målgruppe og målene for institusjonens virksomhet, jf. barnevernsloven § 10-15 første ledd. Godkjenningen skal gjelde for bestemte målgrupper, jf. barnevernsloven § 10-17 annet ledd.

Når målgruppe skal angis, må dette referere seg både til alder, plasseringsgrunnlag (hjemler i barnevernloven) og eventuelle spesielle problemområder osv. I særlige tilfeller kan også kjønn være relevant. Det skal også klart fremgå hva som er institusjonens målsetting. For det første må det fremgå om institusjonen tilbyr utredning, observasjon, undersøkelser, behandling, omsorg og/eller opplæring, og om institusjonen er basert på korttids- eller langtidsplassering. Det må også fremgå om institusjonen tar imot akutt plasseringer.⁴

Barnevernslovens forarbeider⁵ presiserer at barnevernslovens § 10-15 ikke tar sikte på å definere hva som utgjør en målgruppe eller i hvilken grad tilbudet skal differensieres. Dette avgjøres etter en faglig vurdering på bakgrunn av oppdatert kunnskap og erfaring.

Krav til bemanning (§ 10-16)

Barnevernsinstitusjonen skal til enhver tid ha forsvarlig bemanning og kompetanse. Institusjonen skal ha en stillingsplan som sikrer en faglig forsvarlig drift. Institusjonen skal ha ansatte med tilstrekkelig nivå og bredde i kompetansen ut fra institusjonens målgruppe og målsetting, jf. barnevernsloven § 10-16.

Det fremgår av forarbeidene til ny barnevernslov⁶ at det må foretas konkrete vurderinger av hvilken kompetanse institusjonen må ha for å kunne ivareta målgruppen på en god måte. Ulike målgrupper vil kunne kreve ulike former for kompetanse. Blant annet må akuttinstitusjonene anvende metoder og ha kompetanse innen krisehåndtering, stresshåndtering, observasjon av barnets funksjon og metoder for å avdekke eventuell rusproblematikk, mens omsorgsinstitusjonene må anvende metoder og ha kompetanse på å fremme barnets utvikling gjennom systematisk og nødvendig utviklingsstøtte og skape trygghet og mestring.

Materielle krav (kvalitets- og godkjenningsforskriftens § 8)

Institusjonen må være fysisk utformet og materielt utstyrt slik at institusjonen kan gi barn innenfor institusjonens målgruppe forsvarlig omsorg og behandling og nå målene for sin virksomhet, jf. kvalitets- og godkjenningsforskriftens § 8 første ledd.

Den konkrete vurderingen

Problemsstillingen i klagesaken er om Karmøy ungdomssenter kan gi ungdommen forsvarlig omsorg og ellers vil bli drevet på en forsvarlig måte, jf. kvalitets- og godkjenningsforskriftens § 3 bokstav b og d. I vår vurdering har vi tatt utgangspunkt i antall plasser som er søkt godkjent, planlagt bemanningstetthet og institusjonens fysiske utforming, og vurdert dette opp mot målgruppe og målsetting, herunder målgruppens utfordringer og behov.

⁴ [Brev fra Departementet av 11.2.2004 - Godkjenning og kvalitetssikring av barnevernsinstitusjoner – presiseringer av regelverket.](#)

⁵ Prop. 133 L (2020-2021) - Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven, merknadene til § 10-15

⁶ Prop. 133 L (2020-2021) - Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven pkt. 16.2.6.2

Antall plasser og bemanningstetthet vurdert opp mot målgruppe og målsetting

Forskning og erfaringsbasert praksis tilsier at institusjonsavdelinger og institusjoner ikke bør være for store⁷. En oversikt per 1. januar 2019 viser at 80 % av offentlige barnevernsinstitusjoner har mellom 3 og 6 kvalitetssikrede plasser, og at gjennomsnittsinstitusjonen har 4 plasser⁸. Med relativt små avdelinger vil det enkelte barn ha stor påvirkning på sitt bomiljø. Institusjonen vil også ha bedre mulighet til å styre sammensetningen av barnegruppen. I en lovtolkning fra 2015 fremkommer det at det over tid vært lagt til grunn at en institusjonsavdeling bør ha en kapasitet på 4 til 8 barn.⁹ Dette er ikke normert, og kan endre seg over tid. Etter norsk målestokk vil en avdeling med 8-10 barn betegnes som stor.

Det er ikke fastslått noen minstenorm for antall ansatte ved institusjon. Hvor mange ansatte som kreves for forsvarlig omsorg og drift må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle ut fra antall plasser og institusjonens målgruppe og målsetting.¹⁰

Etter direktoratets vurdering kan 9 plasser med en grunnbemanning på 4 ansatte være forsvarlig i en institusjon hvor målgruppen er barn med lav problembelastning, godt funksjonsnivå og likeartede behov, og hvor institusjonens målsetting er den samme overfor alle barna. Ut fra beskrivelsene som kommer frem i saksdokumentene, er imidlertid vår vurdering at Karmøy ungdomssenter retter seg mot to ulike målgrupper som har ulike behov, og at ungdommen i begge målgrupper kan ha omfattende utfordringer.

Vi viser til at Karmøy ungdomssenter blant annet skal være en omsorgsinstitusjon med planlagte opphold av lengre tidsperspektiv, for ungdom med store omsorgsbehov. Det kan både være ungdom med frivillig opphold, og ungdom som har opphold på grunnlag av tvangsvedtak om omsorgsovertakelse som følge av alvorlig omsorgssvikt i hjemmet. Dette er ungdom som har opplevd traumer og brudd, og som har behov for relasjonsbygging med sensitive og bevisste voksne som kan skape trygghet og fremme ungdommens utvikling gjennom systematisk utviklingsstøtte.¹¹

I tillegg skal institusjonen gi kortvarig frivillig tilbud («Stop-opp» tilbud) som et forebyggende tiltak, for å hindre negativ eskalering av en utfordring for ungdom med risiko for å utvikle et varig negativt atferdsmønster. Dette er ungdom som står i en vanskelig situasjon i familien eller fosterhjemmet, og hvor situasjonen har eskalert slik at det er behov for at ungdommen oppholder seg utenfor hjemmet for en pause¹². Selv om vilkår for akuttvedtak etter barnevernsloven § 4-2 ikke vil være oppfylt ved «Stop-opp» opphold, er det etter vår vurdering nærliggende at ungdommen selv vil oppleve å stå i krise med behov for stabilisering og stresshåndtering. Det er beskrevet at de har et ekstra behov for trygging og sikkerhet.

⁷ Se for eksempel *Sammenstilling av relevante studier og nasjonal og internasjonal forskning på betydning og ivaretagelse av fysiske omgivelser ved utforming av formålsbygg*. Deloitte 2020

⁸ Grünfeld, Leo A.; Backe-Hansen, Elisabeth; Guldvik, Maria K.; Kjelsaas, Iselin; Winje, Even; Engebretsen, Lars Skage; Westberg, Nina Bruvik. (2020). Institusjonstilbudet i barnevernet, Menon-publikasjon Nr. 54/2020. Menon Economics.

⁹ [Lovtolkning av 10.9.2015 – Godkjenning av institusjonsavdelinger hvor bygget som skal godkjennes er tenkt å romme plasseringer etter ulike lovverk – barnevernloven § 5-8, jf. godkjenningsforskriften § 5.](#)

¹⁰ Merknader til § 5 i forskrift om krav til kvalitet i barnevernsinstitusjoner (opphevet fra og med 1.1.23)

¹¹ Institusjonsplan s. 12, tilleggsopplysninger pkt. 4 og Prop. 133 L (2020-2021) - Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven pkt. 16.2.6.2.

¹² Institusjonsplanen s. 32

«Stop-opp» tilbud skiller seg dermed fra planlagte plasseringer med lengre tidsperspektiv ved at det har enda større fokus på tettere samhandling og involvering av familie/fosterhjem, trygging og sikkerhet, ulike rammer og rutiner, og fokus på umiddelbar tilbakeføring. De to ulike målgruppene som er beskrevet; ungdom som trenger langvarig omsorg og ungdom som trenger kortvarige opphold som følge av akutt oppståtte situasjoner, har ulike behov og krever etter vår vurdering ulik struktur i institusjonen og ulike faglige tilnærminger.

Karmøy kommune har beskrevet at ungdommen med planlagte langtidsopphold har store omsorgsbehov, og at dette er ungdom som ikke kan plasseres i eller som det er vanskelig å finne fosterhjem til. Det er beskrevet at alle ungdommene, også de som benytter «Stop-opp» tilbud, kan ha komplekse sosioemosjonelle utfordringer og moderate atferdsutfordringer. Utfordringene kan ha bakgrunn i både psykiske vansker, omsorgssvikt, traumer og tilknytningsvansker. Det er beskrevet at ungdommen på «Stop-opp» tilbud kan ha en ukritisk og/eller skadelig atferd.

Etter vår vurdering tilsier beskrivelsene at ungdommen i begge målgrupper kan ha omfattende utfordringer, og vi kan ikke se at målgruppen for planlagte plasseringer skiller seg fra andre unge som er utsatt for omsorgssvikt og som har behov for opphold på ordinære omsorgsinstitusjoner. Med de utfordringer som er beskrevet, er det risiko for at planlagt grunnbemanning ikke vil være tilstrekkelig for å gi ungdommen forsvarlig omsorg, og særlig er risikoen høy for at kapasiteten ikke strekker til ved uforutsette behov hos en eller flere av ungdommen. «Stop-opp» tilbudet medfører en særlig risiko for at uforutsette behov kan oppstå.

For at institusjonen skal være rustet til å ivareta inntil 6 ungdom til planlagte opphold, og samtidig umiddelbart og døgkontinuerlig kunne ta imot inntil 3 ungdom på «Stop-opp» opphold (herunder delta i letingen etter disse unge utenfor institusjonens område), vil det etter vår vurdering kreve en høyere bemanningstetthet enn 4 ansatte på vakt dag, kveld, helg og 2 ansatte på vakt natt. Vi er enige med BEG i at det vil være høy risiko for utstrakt alenearbeid ved beskrevet bemanningstetthet.

Vi har merket oss at Karmøy kommune har beskrevet at ordinære omsorgsinstitusjoner er et for inngripende tiltak for ungdom som er i målgruppe for opphold på Karmøy ungdomssenter. Alle barnevernsinstitusjoner må imidlertid oppfylle vilkårene for godkjenning, uavhengig av egenart eller geografisk beliggenhet. Kravene til en barnevernsinstitusjon vil henge sammen med målgruppens utfordringer og behov, og et institusjonsopphold skal alltid være individuelt tilpasset barnets behov.

Vi er i utgangspunktet enig i at Karmøy ungdomssenter kan være et godt tilbud fordi det ivaretar nærhetsprinsippet og kommunen har gode forutsetninger for å styre inntak og sammensetning. Men med utfordringene som er beskrevet for målgruppene og de ulike behovene som ungdommen i målgruppene har, fordrer det enten et lavere antall plasser eller en høyere bemanningstetthet, for at ungdommen vil kunne få forsvarlig omsorg og institusjonen ellers vil kunne drives forsvarlig.

Institusjonsbyggets fysiske utforming vurdert opp mot målgruppe og målsetting

Materielle krav må vurderes opp mot institusjonens målgruppe og målsetting, og materielle krav til lokaler og utstyr kan derfor variere fra institusjon til institusjon.¹³

Vi har vurdert hvorvidt Karmøy ungdomssenter vil kunne gi ungdommen forsvarlig omsorg slik institusjonen fysisk er utformet.

Det er opplyst at institusjonen skal være inndelt i 3 soner, hvorav seks planlagte plasser med lengre tidsperspektiv vil være fordelt på 2 av sonene. De 3 sonene kan deles av dersom det skulle oppstå behov for det i ungdomsgruppen, men det skal ikke være en permanent atskillelse.

I tilleggsinformasjonen kommer det frem at Karmøy ungdomssenter har et ekstra og mer skjermet rom med tilgang via en egen inngang, som kan bidra til å minimere uro for eksempel ved «Stop-opp» inntak på nattestid.

Egen inngang som kan benyttes ved inntak er et viktig kompensierende tiltak. Etter vår vurdering vil det likevel kreve en mer permanent atskillelse mellom de to målgruppene, hvis det i tilstrekkelig grad skal tilrettelegges for at de unge som er beskrevet inn i målgruppen for planlagte opphold får forsvarlig omsorg.

Som beskrevet har ungdom med planlagt opphold, som følge av traumer og tidligere relasjonsbrudd, et særlig behov for stabilitet og forutsigbarhet. «Stop-opp» tilbudet medfører at det kan komme inn stadig nye ungdom i korte perioder som påvirker miljøet i institusjonen. Dette medfører at ungdommen stadig må forholde seg til nye mennesker, noe som kan skape utrygghet. Særlig kan det medføre utrygghet at det uten varsel og til alle døgnets tider kan komme inn ungdom til «Stop-opp» opphold, og som i tillegg kan ha ukritisk og/eller skadelig atferd.

Konklusjon

Slik saken er opplyst, vurderer vi at tilbudet ved Karmøy ungdomssenter ikke tilrettelegger i tilstrekkelig grad for forsvarlig omsorg av ungdom på institusjonen og for forsvarlig drift.

Karmøy ungdomssenter oppfyller ikke vilkårene for godkjenning som barnevernsinstitusjon etter kvalitets- og godkjenningsforskriftens § 3 bokstav b og d, jf. barnevernsloven § 10-17.

Med hilsen

Charlotte Stokstad (e.f.)
avdelingsdirektør

Hanne Bjørnstad
seniorrådgiver

¹³ Merknader til § 3 i forskrift om krav til kvalitet i barnevernsinstitusjoner (opphøvet fra og med 1.1.23)

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevet signatur.

Kopi til:

Region vest

Region sør

Region nord

Region midt

OSLO KOMMUNE BARNE- OG FAMILIEETATEN

Tenk miljø – velg digital postkasse fra e-Boks eller Digipost på www.norge.no