

Veileder for landsomfattende tilsyn i barnevernsinstitusjoner 2018: forsvarlig omsorg – forebygging, gjennomføring og oppfølging av tvang

Internserien 1/2018

Saksbehandlere: Seniorrådgiver Runa Madsen og Aud Ørnes 17.01.2018

Godkjent av: Direktør Jan Fredrik Andreassen

Målgruppe: Fylkesmennene

Denne utgivelsen er publisert på www.helsetilsynet.no. I Internserien publiseres veiledere, prosedyrer og andre dokumenter ment for ansatte i Statens helsetilsyn og fylkesmannsembetene. Alle utgivelser finnes på intranettet Losen i web-format. Her på internett finnes utgivelser som har interesse for en bredere leserkrets. Formatet her er generert automatisk fra intranettet, og designet er derfor ikke gjennomarbeidet som en tradisjonell publikasjon. Dokumentet kan også inneholde lenker som bare går til intranettet, og derfor ikke vil virke.

Innhold

1	Introduksjon av tema for tilsynet	2
2	Metode og avgrensning av tilsynet.....	3
2.1	Tilsynsansvaret	3
2.2	Fremgangsmåte i tilsynet	3
2.3	Avgrensninger og definisjoner i tilsynet	4
3	Rettslig grunnlag for tilsynet.....	5
3.1	Generelt om det rettslige grunnlaget.....	5
3.2	Forsvarlig omsorg.....	7
3.2.1	<i>Tydelige rammer som sikrer barn trygghet.....</i>	<i>7</i>
3.2.2	<i>Stabil og god voksenkontakt.....</i>	<i>12</i>
3.3	Tvang	15
3.3.1	<i>Forebygging av tvang</i>	<i>15</i>
3.3.2	<i>Gjennomføring av tvang i akutte faresituasjoner.....</i>	<i>18</i>
3.3.3	<i>Oppfølging av tvang</i>	<i>20</i>
4	Ledelse og styring.....	23
5	Forberedelse og gjennomføring av tilsynet	24
5.1	Samtaler med barna – (se ny institusjonsveileder 2017).....	24
5.2	Systemrevisjon.....	25
5.3	Tilsynslaget	25
5.4	Varsel	25
5.5	Kontaktperson.....	25
5.6	Valg av personer som skal intervjues.....	26
5.7	Dokumenter	26
5.8	Formulering av avvik/lovbrudd	26

1 Introduksjon av tema for tilsynet

Denne veilederen er utarbeidet til bruk for fylkesmennene i landsomfattende tilsyn med barnevernsinstitusjoner. Tilsynet med barnevernsinstitusjonene skal gjennomføres som en systemrevisjon.

Barn som bor på institusjon skal få forsvarlig omsorg og behandling. De skal bli behandlet hensynsfullt og med respekt for den enkeltes integritet, og deres rettssikkerhet skal ivaretas. Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barnet. I denne veilederen velger vi å bruke ordet «barn» når vi omtaler alle som bor i barnevernsinstitusjoner.

Fylkesmannen skal påse at barn får forsvarlig omsorg og behandling i barnevernsinstitusjon, jf. forskrift om tilsyn med barn i barneverninstitusjoner. For at tilsynet ikke skal bli for omfattende, er dette tilsynet avgrenset til å undersøke noen få, men viktige elementer i den daglige omsorgen for barna og i tillegg institusjonens arbeid ved bruk av tvang. Fylkesmennene skal undersøke og konkludere om institusjonene gir barna forsvarlige tjenester på disse områdene:

- tydelige rammer som sikrer barn trygghet
- stabil og god voksenkontakt

- forebygging av alle typer bruk av tvang og begrensninger
- gjennomføring av tvang i akutte faresituasjoner
- oppfølging av alle typer bruk av tvang og begrensninger

Medvirkning vil være et gjennomgående og integrert tema i alle forhold som skal undersøkes. Fylkesmannen skal snakke med barn, blant annet for å undersøke om deres rett til medvirkning blir ivaretatt. Som del av medvirkning vil vi også se på om barnet har fått god informasjon, om barnet har fått gitt uttrykk for sine synspunkter og i hvilken grad barnet har fått være med å bestemme.

Ved utgangen av 2016 var 15 820 barn og unge plassert utenfor hjemmet av barneverntjenesten. Disse utgjorde 40 % av barn og unge med tiltak fra barnevernet. Av barn og unge som var plassert utenfor hjemmet av barneverntjenesten ved utgangen av 2016, var 74 % plassert i fosterhjem, 8 % i barnevernsinstitusjon og 18 % plassert i egen bolig med oppfølging. Type plassering utenfor hjemmet varierer med barnets alder.¹ Det var 117 barn og unge som var eller har vært plassert i enetiltak i løpet av første halvdel av 2017. Disse er i all hovedsak plassert i private tiltak.

Forskningsprosjektet «Psykisk helse hos barn og unge i barnevernsinstitusjoner» kom frem til at 76 % av barna som bodde på barnevernsinstitusjon hadde en psykiatrisk diagnose med funksjonsnedsettelse.²

¹ Bufdir.no. Statistikk og analyse. Barnevern. https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern/

² NS Kayed, T Jozefiak, T Rimehaug, T Tjelflaat, A-M Brubakk & L Wichstrøm. Resultater fra forskningsprosjektet Psykisk helse hos barn og unge i barneverninstitusjoner. Trondheim: NTNU, 2015

Veilederen er utarbeidet av Statens helsetilsyn i samarbeid med fylkesmennene. Det ble opprettet referansegrupper. Barn med barnevernsinstitusjonserfaring, tjenestene og fagfelt har gitt verdifulle innspill og bidrag.

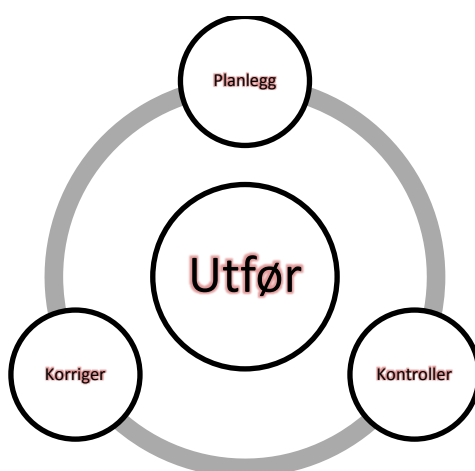
2 Metode og avgrensning av tilsynet

2.1 Tilsynsansvaret

Fylkesmannens ansvar for å føre tilsyn med barnevernsinstitusjoner følger av barnevernloven § 2-3b og § 5-7. Statens helsetilsyn har det overordnede faglige tilsynet, jf. barnevernloven § 2-3 b første ledd.

2.2 Fremgangsmåte i tilsynet

Tilsynet skal utføres som systemrevisjon i samsvar med Prosedyre for tilsyn utført som systemrevisjon.³ I en systemrevisjon undersøker fylkesmannen hvordan ledelsen arbeider med planlegging, gjennomføring, kontroll og korrigerende av tjenestene slik at barn får tjenester i samsvar med aktuelle bestemmelser i regelverket.



I veilederen blir det gjort rede for gjeldende lov- og forskriftskrav for de områdene det skal føres tilsyn med. Tilsyn er lovlighetskontroll. Kravene må ofte tolkes og gis nærmere innhold (operasjonaliseres). Vi omtaler de konkretiserte lovkravene som revisjonskriterier eller kjennetegn i veilederen, jf. Prosedyre for tilsyn utført som systemrevisjon. Revisjonskriteriene beskriver altså aktivitetene institusjonen må utføre for å innfri kravene i regelverket. Det er utarbeidet revisjonskriterier for de ulike lovkravene.

Revisjonsbevis, det vil si informasjon om faktiske forhold som er relevant for revisjonskriteriene og som er tilstrekkelig sannsynliggjort (se Prosedyren kapittel 4: «Definisjoner og begreper»), skal vurderes opp mot revisjonskriteriene. Så må tilsynslaget vurdere fakta mot lovkrav og vurdere og konkludere om institusjonen oppfyller eller ikke

³ Prosedyre for tilsyn utført som systemrevisjon. Oslo: Statens helsetilsyn, 2016. Internserien 1/2008.

oppfyller krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift. Det er helt sentralt at det fremgår tydelig og helt konkret hvilke revisjonsbevis som ligger til grunn for denne konklusjonen. Det er også sentralt at det er tydelig skille mellom hva som er fakta i saken og hva som er tilsynslagets vurderinger.

Dersom lov- og forskriftskrav ikke oppfylles, konstateres lovbrudd (se Prosedyren kapittel 6: «Forberedelse og gjennomføring av tilsynet» for mer om formulering av avvik). Mer om fremgangsmåte i kapittel 4.

2.3 Avgrensninger og definisjoner i tilsynet

I tilsynet skal fylkesmannen undersøke og konkludere om institusjonen sikrer forsvarlige tjenester ved å ha tydelige rammer som sikrer barna trygghet, stabil og god voksenkontakt og at forebygging, gjennomføring og oppfølging av tvang utføres i henhold til lovkrav. Tilsynet er dermed i utgangspunktet ikke bredt nok til å konkludere med om institusjonen generelt gir forsvarlig omsorg. At institusjonen sørger for at barn får medvirke er gjennomgående tema. Tilsynet er avgrenset til å gjelde barn under 18 år og barn som er fylt 18 år med plasseringsvedtak fattet før barnet fylte 18 år.

I tilsynet skal fylkesmannen undersøke om institusjonene forebygger *all bruk av tvang og begrensninger* godt nok, om institusjonene har en forsvarlig gjennomføring av *tvang i akutte faresituasjoner* og om institusjonene har en forsvarlig oppfølging av *all bruk av tvang og begrensninger*. Undersøkelsen av om institusjonen forebygger og følger opp bruk av tvang og begrensninger er således ikke avgrenset til tvang i akutte faresituasjoner. Dette gjelder selv om det noen steder i veilederen kun benyttes betegnelsen «tvang» eller «tvangsepisode».

Avgrensningen på *utførelse* av tvang til å kun omhandle rettighetsforskriften § 14 er blant annet basert på ungdom sine tilbakemeldinger om hvordan de opplevde tvang etter denne bestemmelsen. I tillegg er det tvang etter denne bestemmelsen ungdommer klager mest på. Det er imidlertid få som får medhold i sin klage.

Fylkesmennene velger hvilke institusjoner/avdelinger/enheter de vil føre tilsyn med utfra en risiko- og sårbarhetsvurdering. Tilsynet kan omfatte omsorgs-, akutt- og atferdsinstitusjoner uavhengig av hvilken bestemmelse i loven som er grunnlaget for barnets opphold i institusjonen.

Fylkesmennene skal føre tilsyn med de samme institusjoner/avdelinger/enheter de vanligvis besøker i institusjonstilsynet, jf. barnevernloven § 5-7. Det vil si institusjoner/avdelinger/enheter med bemanning og en daglig leder der det bor ett eller flere barn. Systemrevisjonene skal altså telles på samme måte som de ordinære institusjonstilsyn og telles som erstatning for ett av disse. Både statlige, private og kommunale barnevernsinstitusjoner inngår som en mulig del av tilsynet.

Tilsynet omfatter ikke omsorgssentre for mindreårige og sentre for foreldre og barn.

I veilederen brukes begrepet *saksbehandler* om den personen som i den kommunale barneverntjenesten har ansvaret for saksbehandlingen og kontakten med barnet. Videre brukes begrepet *hovedkontakt* om den personen ved barnevernsinstitusjonen som har hovedansvaret for kontakten med barnet.

3 Rettslig grunnlag for tilsynet

3.1 Generelt om det rettslige grunnlaget

I dette kapitlet gis en samlet oversikt over de bestemmelser som regulerer institusjonens plikter overfor barn, og som fylkesmannen skal undersøke og konkludere på i dette tilsynet.

Fylkesmannens plikt til å føre tilsyn med barneverninstitusjoner følger av barnevernloven §§ 2-3 b og 5-7.

Tjenester og tiltak etter barnevernloven skal være forsvarlige, jf. barnevernloven § 1-4. Kjernen i forsvarlighetskravet er vurderinger av hva som kan betegnes som god praksis. Hva som er god praksis vil være forankret i anerkjent fagkunnskap og faglige anbefalinger. Innholdet vil endre seg i takt med fagutviklingen og med endringer i verdioppfatninger i samfunnet.

Bestemmelsen er en rettslig standard, som innebærer at regelen må fylles med konkret innhold fra kilder utenfor loven selv. Hva som er kravet til god barnevernfaglig praksis innenfor valgte tema må knyttes til det som til enhver tid er å anse som anerkjent faglig praksis på barnevernområdet. Dette inkluderer fagkunnskap fra utdannings- og forskningsinstitusjonene, faglige retningslinjer og generelle samfunnsetiske normer.

Kravet til forsvarlige tjenester må ses i sammenheng med prinsippet om barnets beste. Hensynet til barnets beste er et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barnet og er den avsluttende vurdering når lovens vilkår for øvrig er oppfylt.

Barn som bor på barnevernsinstitusjoner har samme rett til naturlig livsutfoldelse som barn som bor hos sine foreldre. Institusjonen skal gi dem den omsorg de har behov for i foreldrenes sted. Forsvarlig omsorg innebærer blant annet at institusjonen må gi barna vern og beskyttelse slik at de ikke utsetter seg selv eller andre for fare. For å sikre trivsel og trygghet for alle barna som bor på institusjonen, kan institusjonen iverksette innskrenkninger i barnas selvbestemmelsesrett og personlige frihet. I barnevernloven § 5-9 og rettighetsforskriften er det gitt regler om barns rettigheter under institusjonsoppholdet og grensene for hva institusjonen kan iverksette av tvang og begrensninger.

I rettighetsforskriften § 1 er det nærmere presisert hva som ligger i institusjonens ansvar for å gi forsvarlig omsorg. Bestemmelsen lyder:

«Formålet med denne forskriften er å sikre at institusjonen gir beboerne forsvarlig omsorg og behandling. Institusjonens ansvar for å gi forsvarlig omsorg innebærer blant annet å gi beboerne vern og beskyttelse, tydelige rammer for å sikre trygghet og god utvikling, oppfølging av skole- og opplæringstilbud og fritidsaktiviteter, stabil og god voksenkontakt, opplevelse av mestring og å bli sett og hørt, samt å lære beboerne respekt og toleranse. Hva

som er å anse som forsvarlig omsorg vil blant annet avhenge av beboerens alder og modenhet og formålet med plasseringen.»

Det går frem av barnevernloven § 4-1 at det skal legges avgjørende vekt på å finne tiltak som er *til beste for barnet*. Også i barnekonvensjonen artikkel 3 slås det fast at *barnets beste* skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. *Barnets beste* er et grunnleggende prinsipp og skal vurderes som en avgjørende del av forsvarlighetskravet. Det enkelte barns synspunkter er et vesentlig element når *barnets beste* skal vurderes.

Barnets beste og barnets rett til medvirkning er forhold som henger uløselig sammen. Barns rett til medvirkning generelt er hjemlet i barnevernloven § 4-1 annet ledd og forskrift om medvirkning og tillitsperson. I rettighetsforskriften § 7 og forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner § 9 er barns rett til medvirkning under oppholdet ved institusjonen presisert nærmere.

Med medvirkning forstås at barn skal få tilstrekkelig og tilpasset informasjon og gis mulighet til fritt å gi uttrykk for sine synspunkter, videre at barnet skal bli lyttet til og deres synspunkter skal tillegges vekt i samsvar med dets alder og modenhet. Barn skal informeres om de ulike avgjørelser som er truffet og hvilke vurderinger som ligger til grunn for disse. Barns medvirkning må ivaretas under hele institusjonsoppholdet i alle forhold som berører barnet.

Det følger av forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner § 10 at institusjonen skal ha internkontroll for å sikre at den utfører sine oppgaver i samsvar med lovkrav. Ledelsen skal styre gjennom planlegging, kontroll og korrigering av praksis. Se mer om dette i kapittel 5. Det hører til god forvaltningsskikk å sørge for tilstrekkelig dokumentasjon, slik at man kan gjøre rede for hva som er gjort og begrunnelsen for dette. Dokumentasjonsplikten er også en naturlig følge av forsvarlighetskravet og plikten til internkontroll (styring).

Det foreligger krav til skriftlighet blant annet ved utøvelse av tvang, jf. rettighetsforskriften § 26. I tillegg vil mange situasjoner på institusjonen være av en slik karakter at forvaltningsloven stiller krav om skriftlighet. Dette gjelder viktige avgjørelser om barnet og alvorlige hendelser på institusjonen. Det er leders ansvar at institusjonen dokumenterer i samsvar med lovens krav.

Barnevernloven § 4-15 og § 4-28 stiller krav til at barneverntjenesten skal utarbeide planer for det enkelte barns omsorgssituasjon og plassering. Barneverntjenestens plan for det enkelte barn er en viktig forutsetning for at formålet med plasseringen blir ivaretatt. Dokumentet skal brukes aktivt av institusjonen i omsorgsutøvelsen. Det følger av tilsynsforskriften § 7 at institusjonen skal ha en «målsetting og plan for det enkelte barn, og at denne planen jevnlig blir vurdert». Det sies ikke eksplisitt at planen må være skriftlig, men det følger implisitt av kravet til god forvaltningsskikk, forsvarlighetskravet og internkontrollplikten. I praksis vil ofte institusjonen ha skriftlige planer, og det er hensiktsmessig blant annet på bakgrunn av krav til evaluering.

Forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i institusjoner § 1 stiller krav om at institusjonene skal ha en institusjonsplan. Institusjonen skal redegjøre for hvordan kravene i regelverket blir oppfylt og gi en beskrivelse av målsetting, målgruppe og metodikk.

I barnevernloven § 5-10 er det hjemmel til å gi forskrifter om hvilke krav som skal stilles til institusjonene, herunder faglige krav og bemanning. I forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner § 5 er det gitt krav til bemanning og de ansattes kompetanse. Det fremgår av § 5 første ledd at institusjonen skal ha en stillingsplan som sikrer en faglig forsvarlig drift. Dette innebærer at det til enhver tid må være forsvarlig bemanning sett i forhold til institusjonens målgruppe, målsetting og metodikk.

3.2 Forsvarlig omsorg

Fylkesmannen skal i dette tilsynet undersøke om institusjonen oppfyller sitt ansvar for å yte forsvarlig omsorg til barna som bor der. Denne delen av tilsynet er avgrenset til om institusjonen har:

- tydelige rammer for å sikre barna trygghet
- stabil og god voksenkontakt

I vurderingen av dette skal tilsynslaget også undersøke om barn sikres deltagelse og innflytelse i eget liv, samt i saker som gjelder institusjonens daglige rutiner og gjøremål. Barnets beste og barnets rett til medvirkning er forhold som henger uløselig sammen. Det innebærer at barns medvirkning er et nødvendig og vesentlig element i institusjonens arbeid med å gi barna tydelige rammer som sikrer trygghet og stabil og god voksenkontakt. Barns medvirkning er således ikke som noe som skjer isolert for seg selv, men skal inngå som en integrert del av temaene som undersøkes.

Det er ikke et tydelig skille mellom hvordan institusjonen skal sørge for å ha tydelige rammer som sikrer barna trygghet og stabil og god voksenkontakt. Det er derfor noe overlapping mellom hva som skal undersøkes under de to temaene.

3.2.1 Tydelige rammer for å sikre trygghet

Fylkesmannen skal undersøke og konkludere om institusjonen har tydelige rammer for å sikre barna som bor der trygghet og om barnets rett til medvirkning er ivarettatt.

Hjemmel: Barnevernloven §§ 1-4, jf. § 5-10, §§ 4-1 annet ledd og 5-9, jf. rettighetsforskriften §§ 1 og 7, jf. forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner §§ 5 og 9 og kapittel 2.

Tydelige rammer og rutiner, tilstrekkelig bemanning med kompetanse til å bygge gode relasjoner (relasjonskompetanse) og kompetanse på institusjonens målgruppe og metodikk er viktige elementer for å sikre barna på institusjonen trygghet. Det er disse elementene/forholdene fylkesmannen skal ha fokus på i dette tilsynet.

I barns utvikling er trygghet et grunnleggende behov. Videre har barn behov for tydelige rammer som oppleves som omsorg. Tre viktige elementer i omsorg er trygghet, relasjon og følelsesregulering. Opplevelsen av trygghet henger nøye sammen med relasjon, hvor også tilknytning er et sentralt begrep. Fylkesmannen må undersøke om omsorgspersoner rundt barnet opptrer respektfullt, er anerkjennende og sensitive i forhold til barnet, og om ansatte er oppmerksomme og reflekterende i forhold til egne reaksjoner.

Samtaler med barnet er utgangspunktet for nødvendig kjennskap til det enkelte barn, dets særlige behov og hvem barnet er. Den sentrale kilde for kunnskap er barnet selv, i tillegg til kunnskap innhentet fra foreldre, kommunal barneverntjeneste og andre. Det er helt sentralt at institusjonen gjør bruk av kunnskapen for å kunne skape trygge rammer for barnet.

For de fleste barn vil det å flytte inn på en barnevernsinstitusjon være en stressende og utrygg situasjon. Hvordan institusjonen tar imot barn, vil være avgjørende for blant annet om barn mestrer å tilpasse seg institusjonstilværelsen. Både de ansattes oppførsel og væremåte overfor barna, men også institusjonens rutiner og rammer, vil kunne påvirke hvordan barna mestrer institusjonstilværelsen og deres opplevelse av trygghet.

Barn kan ha opplevelser med seg som de trenger hjelp til å forstå og som gjør at de ikke mestrer å være en del av et positivt fellesskap. I Bufdir sine anbefalinger til ansattes kompetanse ved institusjon står det at det er viktig at ansatte har evne til – og tar ansvar for – å skape gode relasjoner til hvert enkelt barn. «Relasjoner kan arte seg svært forskjellig og den ansatte må tilpasse sin fremtoning og tilnærming basert på det en kjenner til om ungdommen.»⁴ Et kjennetegn ved en god relasjon er anerkjennelse, respekt og aksept for hverandre.

Fylkesmannen må gjennom intervju av barn og ansatte utforske om barnas omsorgspersoner er profesjonelle voksne som er empatiske, kompetente og forutsigbare. En av grunnpilarene i barns utvikling av trygghet er å ha gode relasjoner til voksne som er til å stole på og som de vet vil dem vel. De vil ha behov for rammer og struktur i hverdagen, men enda viktigere er det at ansatte møter barnets behov for å bli forstått. Det er særlig viktig at institusjonen er oppmerksom på dette når barnet ikke mestrer å følge situasjonens krav til adferd, regler og rutiner.

Institusjonen må ha tydelige rammer og regler som er til *barnets beste* og ivaretar barns trygghet. For eksempel kan barn ha bestemte innetider om kvelden, eller at det er regler for hvor lenge barn kan besøke hverandre på rommene om kvelden. Målsetting med rammene må være å gi trygg og forsvarlig omsorg for alle barna på institusjonen. Når ansatte praktiserer regler, må det derfor være formålet eller målsetningen med reglene som er styrende. For barn som ikke evner å forholde seg til institusjonens regler og rutiner er det viktig at de voksne hjelper barna å forstå meningen bak reglene. De ansatte må følge opp institusjonens regler og rammer, men de må også vise i praksis at det er mulig å gjøre individuelle tilpasninger. Slik kan barn gradvis oppleve rammer og regler som en trygghet. For eksempel har barn behov for at voksne setter grenser for dem når de selv ikke evner å ivareta egen helse og sikkerhet. Rammer og regler er også til for at barn skal vite hva de kan forvente av krav og hjelp fra de voksne.

Det er leders ansvar å sikre at barna får informasjon om institusjonens rutiner og regler. Det vil kunne være trygghetsskapende at barna så tidlig som mulig får innføring i institusjonens regler og dagliglivets rutiner. Dette vil kunne bidra til eierskap til innholdet, bedre og riktigere regler og på den måten føre til reduserte uønskede hendelser.

⁴ Bufdir.no. Barnevern. Faglige anbefalinger for forebygging og håndtering av konfliktfylte situasjoner i barneverninstitusjon.

https://www.bufdir.no/barnevern/Fagstotte/Barnevernsinstitusjoner/konfliktfylte_situasjoner/

«Ungdommer mener at fokus på, og arbeid med, det indre sosiale liv i institusjonen kan bidra til mindre utrygghet, frustrasjon, motstand og misnøye blant ungdommene som bor der. Essensen i deres opplevde trygghet synes å favne om å bli sett og hørt, og det å oppleve gode relasjoner med de ansatte gjennom samhandling og gjensidig dialog.»⁵ Barna har et uomtvistelig krav til å få medvirke til alt som har betydning for deres eget liv i hverdagen.

Barn må få tilpasset informasjon, og det hører til lederansvaret å undersøke at institusjonen gir barna den informasjon de har behov for. Dette gjøres best ved å snakke med barna, men ledere kan også skaffe seg kunnskap om dette ved å sjekke i skriftlige rapporter og i samtaler med sine ansatte. Ledere skal også forsikre seg om at barn blir lyttet til og at det blir lagt vekt på hva barnet mener.

Leder har ansvar for å være så tett på sine ansatte at leder med sikkerhet vet at ansatte som til enhver tid er på jobb vet om hvert enkelt barn på institusjonen gir uttrykk for om de er trygge eller utrygge. Noen barn har aldri opplevd å være trygge. De vil trenge hjelp til å bygge opp en kompetanse de aldri har hatt. Andre barn har opplevd å være trygge, men har blitt utsatt for situasjoner som har gjort at de har blitt utrygge. De barna vil ha behov for å få hjelp til å finne tilbake til en kompetanse som har gått tapt. I tilsynet må fylkesmannen undersøke om institusjonen arbeider aktivt for å sikre at barna i størst mulig grad opplever trygghet – uansett hva som er årsaken til utryggheten.

For at barn skal oppleve trygghet må institusjonen så langt det er mulig i samarbeid med barnet identifisere det som finnes i omgivelsene av mulige triggere for stress og negativ affekt. Deretter må institusjonen arbeide systematisk for å begrense triggerne. Regler og rutiner som for ansatte og noen barn kan oppleves trygghetsskapende, kan for utviklingstraumatiserte barn utløse høy grad av stress og negative affekter. For å lese mer om triggere anbefales å se på nettsidene til RVTS og vedlagte artikkel.⁶

Hvor trygt det oppleves å bo på institusjonen kan variere sterkt utfra hvilke barn som til enhver tid bor der. Fylkesmannen må undersøke om leder justerer bemanningsplaner utfra hvilke behov barna har for voksenstøtte for å kunne oppleve å være trygge.

Institusjonen skal ha en stillingsplan som til enhver tid sikrer faglig forsvarlig drift⁷. Institusjoner har omsorgsansvar for barna også om natten, og må i vurderingen om hva som er forsvarlig bemanning legge vekt på hensynet til at tjenestene skal være trygge og sikre både for barn og ansatte. Når ledere tar beslutninger om institusjonen har behov for våken eller sovende nattevakt må han/hun ha så god kjennskap til hvert enkelt barn at han/hun vet om noen har behov for voksenkontakt om natten. Institusjonen må ha en etablert praksis når det gjelder overføring av informasjon i alle vaktskifter. Ledere må derfor for eksempel vite om det er fare for at noen er utrygge eller om noen kan utsette seg selv eller andre for fare.⁸ Det må også være tilstrekkelig bemanning til at barna kan være trygge på at de får gjennomført

⁵ Kunnskapsgrunnlag – for arbeid med trygghet og sikkerhet i barnevernets institusjoner. Oslo: Bufdir, 2016.

⁶ Triggere og traumeminner. Kristiansand: RTVS Sør http://www.fa-sett.no/filer/triggere_og_traumeminner.pdf

⁷ Lovtolkning kvalitetsforskriften § 5 – bemanning ved institusjoner om natten. Oslo: Bufdir, 9. september 2015.

⁸ Lovtolkning kvalitetsforskriften § 5 – bemanning ved institusjoner om natten. Oslo: Bufdir, 9. september 2015.

avtaler de har utenfor institusjonen. Og institusjonen må ha planer for hvordan de håndterer de tilfellene der dette allikevel ikke lar seg gjennomføre.

Bufdir har i brev av 20. februar 2007 lagt til grunn at institusjoner i utgangspunktet skal tilstrebe å ha en bemanning hvor opp mot 50 % av de ansatte har barnevernfaglig og/eller sosialfaglig kompetanse. Kravet om opp mot 50 % med barnevernfaglig og/eller sosialfaglig kompetanse gjelder på hver enkelt avdeling. I brev av 14. november 2014 uttaler Bufdir (2014/63592-1) at selv om 50% kravet gjelder hver avdeling må regionene sikre at det er forsvarlig bemanning og tilstrekkelig nivå i kompetansen ved hvert skift. Krav til bemanning og kompetanse må videre avspeile institusjon målgruppe og målsetting. Dette innebærer at det kan stilles ulike og ellers strengere krav til noen institusjoner enn andre, og fylkesmannen må foreta konkrete vurderinger i forhold til hver enkelt institusjon.

Utover sosialfaglig/ barnevernfaglig kompetanse må institusjoner også ha den spesielle kompetanse som målgruppe, målsetting eller metodikk tilsier. Dette gjelder for eksempel institusjoner der det bor barn som har begått alvorlige voldshandlinger overfor andre eller barn som er alvorlig psykisk syke.

Det er leders ansvar å ha oversikt over de ansattes kompetanse og sørge for kompetansebygging og veiledning for alle ansatte. Blant annet gjennom veiledning kan leder sørge for å ha oversikt over hvordan hver enkel ansatt forholder seg til det enkelte barn. Det hører til leders ansvar å kjenne til at ansatte for eksempel er i stand til å utforske bakenforliggende årsaker når barn ikke respekterer eller tolererer institusjonenes regler og rutiner. Utforskingen må gjøres sammen med barnet.

For å kunne gi barn en opplevelse av trygghet, er det en forutsetning at barna har hovedkontakt med tilstrekkelig kompetanse til å dekke deres særlige behov og som de har tillit til. For eksempel har barn med en utviklingstraumatisk historie behov for hovedkontakt som både har kunnskap og kompetanse på traumebevisst omsorg. Likeså ha barn med rusproblematikk behov for hovedkontakt som har kunnskap og kompetanse om rus og avhengighet.

Institusjonen må kunne vise at de kontinuerlig arbeider for å sørge for at barnets relasjon til hovedkontakten sin og øvrige ansatte er så god som mulig. Videre må institusjonen ha en samlet oversikt over barnets historie og barnets fysiske, psykologiske og kognitive funksjonsnivå. Denne oversikten bør være skrevet i samarbeid med barnet, eller barnet må ha blitt spurt om hva oversikten bør inneholde. Slik kan leder sikre at barnet blir møtt på en trygg og god måte av de voksne.

Institusjonen må kunne redegjøre for hvordan de arbeider systematisk for å samhandle med barn på en utviklingsstøttende måte.

Revisjonskriterier/kjennetegn:

Revisjonskriterier/kjennetegn er en beskrivelse av hvordan lov- og forskriftskrav skal tolkes og forstås i praksis. Revisjonskriteriene må ses i sammenheng med teksten over.

Revisjonskriteriene nedenfor er en sammenstilling av hva som er tolkningsresultatene av lov- og forskriftskrav i forhold til kravet:

Tydelige rammer for å sikre barna trygghet

- Barna gir uttrykk for at de voksne lytter til dem, forstår dem, at de føler seg trygge og har innflytelse på eget liv i barnevernsinstitusjonen.
- Barn og ansatte snakker jevnlig sammen om hvordan barnets ønsker og behov blir fulgt opp, og eventuelt hvorfor de ikke blir det.
- Det er dokumentert (i relevant dokumentasjon) hva barnet forteller om sine ønsker og behov i det daglige livet på institusjonen (for eksempel om hva som er viktig, hvem som er viktig, ønsker om mat og aktiviteter, hva det er redd for, fortellinger om tidligere opplevelser osv.). Informasjonen oppdateres og det er oppdatert dokumentasjon på hvordan dette blir fulgt opp, eventuelt hvorfor det ikke blir det.
- Ansatte (også vikarer og deltidsansatte) får nødvendig informasjon om et barn med en gang det flytter inn og får fortløpende oppdateringer om eventuelle endringer i barnets behov, ønsker og situasjon.
- Alle barn får nødvendig informasjon om institusjonen (daglige rutiner, hvem som er hovedkontakt o.a.) og deres rettigheter når de bor på institusjon av de ansatte så tidlig som mulig etter at de har flyttet inn. Informasjonen blir gjentatt til det er sikkert at barnet forstår og husker den.
- Planer og tiltak evalueres jevnlig i samarbeid med barnet, og faglige vurderinger og barnets medvirkning er dokumentert.
- Leder kontrollerer at ansatte gjør seg kjent med barna, rapporterer fortløpende mellom vaktene og følger opp innholdet i planene.
- Leder kontrollerer at de ansatte sørger for at barna fortløpende blir spurt og får si sin mening i alle forhold på institusjonen. Tilbakemeldingene blir brukt i forbedring av virksomheten.
- Leder arbeider systematisk med generell brukermedvirkning når det gjelder dagliglivet i institusjonen. Det finnes dokumentasjon (referater, rapporter e.l.) på hva barna sier og hva innspillene har blitt brukt til.
- Leder har god oversikt over de ansattes kompetanse. Hun/han vet at de til sammen har tilstrekkelig kompetanse, for eksempel om rus, traumer, og psykisk helse, slik at de oppdager behov hos barn og vet hvilke tiltak som skal iverksettes for å skape trygge rammer overfor gruppen av barn og det enkelt barn.
- Institusjonen har både systematiske og individuelt tilpassede tiltak for å skape gode relasjoner mellom barna og mellom barn og ansatte. Institusjonen arbeider systematisk for å oppdage og forhindre konflikter og overgrep.
- De ansatte melder fra om svikt og risiko for svikt, for eksempel at de ansatte vurderer at det er behov for våken nattevakt og det ikke er bemanning til det. Leder sørger for nødvendige korrigeringer. Leder følger med på hva som skjer i virksomheten og avdekker risiko og svikt selv om det ikke er meldt i avvikssystemet.
- Leder vurderer fortløpende forsvarlig bemanning ut i fra behovene til de barna som til enhver tid bor på institusjonen. Det er eksempler på at bemanningen er økt grunnet endringer i barnas behov.
- Institusjonen har tydelige rapporteringsrutiner (overlapping) som alle ansatte kjenner og følger.
- Leder har jevnlig og systematisk kontakt med ansvarlig leder/fagperson på regionnivå eller tilsvarende. Regionnivået etterspør hvordan institusjonen arbeider med kravene til ledelse og forsvarlig omsorg. Avvik meldes til regionnivå og regionen følger opp aktuelle tiltak for å rette opp dette.
- Daglig leder ber om og får opplæring og veiledning ved behov i regi av regionnivå eller tilsvarende nivå.

3.2.2 Stabil og god voksenkontakt

Fylkesmannen skal undersøke og konkludere om institusjonen sørger for at barna som bor på institusjonen får stabil og god voksenkontakt og om barnets rett til medvirkning er ivaretatt.

Hjemmel: Barnevernloven § 1-4, jf. § 5-10, §§ 4-1 annet ledd og 5-9, jf. rettighetsforskriften §§ 1 og 7, jf. forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner §§ 5 og 9 og kapittel 2.

«Gode relasjoner er av stor betydning for opplevd trygghet og trivsel i institusjonen.»⁹ Barn med barnevernerfaring har i de senere årene gitt tydelig uttrykk overfor fagfeltet at de ønsker seg mer varme og kjærlighet, at de ønsker å bli møtt med vennlighet og samarbeid, samt med respekt for at de ønsker seg et mest mulig normalt liv. Disse ønskene er helt i tråd med rådende fagteoriens nøkkelfaktorer for optimal utvikling for et barn.¹⁰

Stabil bemanning med kompetanse til å bygge gode relasjoner (relasjonskompetanse) og kompetanse på de faglige metoder som er tilpasset institusjonens målgruppe og målsetning er viktige elementer for å sikre barna på institusjonen stabil og god voksenkontakt. Det er disse elementene/forholdene fylkesmannen skal ha fokus på i dette tilsynet.

Ansatte skal behandle barna hensynsfullt og med respekt for det enkelte barns integritet, og sikre at barnas rettssikkerhet blir ivaretatt.

Begrepet «traumebevisst omsorg» er anerkjent fagteori. Grunnfilosofien i traumebevisst omsorg er «Kids do well if they can».¹¹ Denne forståelsen av barn betyr at når for eksempel ansatte opplever at barnet ikke vil være i nære relasjoner til andre, så er det ikke fordi barnet ikke vil, men fordi barnet mangler ferdighetene som kreves for å kunne fungere i nære relasjoner.

Lederne har ansvar for å arbeide systematisk sammen med sine ansatte og barna for å skape gode relasjoner. Dette synliggjøres ved at institusjonen arbeider aktivt sammen med barna for å lære opp ferdigheter for å kunne vise respekt og forståelse for hverandre. Leder må videre sørge for at ansatte kontinuerlig arbeider for å skape gode relasjoner med alle barna, ikke bare de barna de er hovedkontakt for. Videre er det viktig at leder arbeider for å få til en god arbeidskultur ansatte mellom. Utrygge barn vil være særs sårbare for konflikter og uenigheter de voksne imellom. Det er derfor sentralt med en kultur preget av lekenhet, raushet og anerkjennelse av forskjellighet. Det er også viktig at institusjonen fokuserer på at voksne er rollemodeller for barna. Barn som opplever at de voksne trives og er trygge på hverandre vil lettere kunne trives og være trygge på andre barn og voksne på institusjonen.

⁹ Kunnskapsgrunnlag – for arbeid med trygghet og sikkerhet i barnevernets institusjoner. Oslo: Bufdir, 2016.

¹⁰ K Brandt, B Perry, S Seliman & E Tronick (red.) Infant and early childhood mental health, (Kan også finne andre kilder på det samme, f.eks. I Brandzæg. Mikroseparasjoner. Tilknytning og behandling).

¹¹ S. Bloom. Restoring sanctuary: A new operating system for trauma-informed systems of care. Oxford: Oxford University Press, 2013.

En god relasjon innebærer at barn og ansatte kjenner hverandre godt. Fylkesmannen må undersøke hvordan leder arbeider for å forebygge ustabilitet i bemanningen.

I tråd med kvalitetsforskriften § 5 skal leder sikre at institusjonen har en stillingsplan som sikrer en faglig forsvarlig drift. Leder må sikre at ansatte har tilstrekkelig nivå og bredde i kompetansen sett i forhold til institusjonens målgruppe og målsetting. Institusjonen skal ha en arbeidstidsordning som sikrer kontinuitet og stabilitet for barna som bor der. Videre skal leder sikre at det er nok ansatte med tilstrekkelig kompetanse på jobb til enhver tid, uavhengig om det er dag, kveld, natt, ferier eller høytider. Fylkesmannen må be om å få en oversikt over den reelle bemanningen ved institusjonen noe bakover i tid. Erfaring viser at det kan være stor forskjell på hvem som er oppsatt i stillingsplan/turnusplan og de som faktisk er på jobb.

Det ligger til lederansvaret å sikre at institusjonen anvender metoder som er faglige og etisk forsvarlig og i tråd med gjeldende fagteori. Ansatte må kunne forklare hvordan metodene er tilpasset barn som til enhver tid bor på institusjonen. Barn med rusproblematikk har for eksempel behov for at det anvendes andre metoder enn barn som sliter med alvorlig selvskading og angst.

Barn som har vært utsatt for alvorlig omsorgssvikt over tid vil kunne ha store utfordringer med å stole på og gi tillit til ansatte ved en barnevernsinstitusjon. De vil ha behov for omsorgspersoner som er sensitive og som forstår hva som trygger og hva som stresser. En utløsende trigger kan for eksempel være at en ansatt står for nær, et strengt ansikt eller en høy skjærende stemme. Det kan også være trekk ved de ansatte, som for disse barna er kilden til utrygghet og som utløser stress og alarmsituasjoner. For å undersøke om ansatte har tilstrekkelig bevissthet om dette kan det være nyttig at fylkesmannen blant annet spør ansatte om hvordan de arbeider for å finne ut hva som ligger bak barnets affektuttrykk, slik at de kan legge til rette for å bygge opp barnets tillit og trygghet.

Leder må kunne redegjøre for hvordan institusjonen arbeider systematisk for at leder vet om det enkelte barn har en trygg relasjon til sin hovedkontakt. Dette må skje i samarbeid med barnet, slik at barnet kan få gi tilbakemelding. Det må videre være klart for ansatte hva som er forventet av dem i rollen som hovedkontakt. I de tilfeller der barn ikke har en trygg relasjon til hovedkontakten kan barnet be om å få en ny hovedkontakt. Fylkesmannen må undersøke hvordan leder arbeider for å sikre at ansatte har god nok kompetanse til å bygge stabile og gode relasjoner til det enkelte barn. Videre må fylkesmannen undersøke om ansatte får tilstrekkelig veiledning. Alle ansatte inkludert vikarer, deltidsansatte og nattevakter skal ha opplæring og veiledning med lønn. Opplæringen må kunne dokumenteres gjennom intervjuer eller i dokumenter. Hvordan sikrer leder at ansatte får opplæring og ekstra veiledning i perioder med særlig krevende barnegrupper.

Revisjonskriterier/kjennetegn:

Revisjonskriterier/kjennetegn er en beskrivelse av hvordan lov- og forskriftskrav skal tolkes og forstås i praksis. Revisjonskriteriene må ses i sammenheng med teksten over.

Revisjonskriteriene nedenfor er en sammenstilling av hva som er tolkningsresultatene av lov- og forskriftskrav i forhold til kravet:

Stabil og god voksenkontakt

- Barna vet hvem som er deres hovedkontakt. De vet hva en hovedkontakt kan brukes til og hva hun har ansvar for.
- Barn kan be om en annen hovedkontakt. Barn og/eller ansatte husker at noen har fått skiftet hovedkontakt etter ønske fra barnet.
- Barna oppgir at de har minst en voksen de tør å gå til på institusjonen og fortelle om ønsker og om ting som er vanskelig.
- Barna får hjelp fra institusjonen til å kontakte saksbehandler i barneverntjenesten ved behov.
- Barn opplever at de tør å be om og får trøst når de trenger det.
- Barn gir uttrykk for at det finnes voksne som er tilgjengelige når de trenger hjelp eller har behov for å snakke med noen.
- Institusjonen har både systematiske og individuelt tilpassede tiltak for å skape gode relasjoner mellom barna og mellom barn og ansatte. Institusjonen arbeider systematisk for å oppdage og forhindre konflikter og overgrep.
- Barna ber om og får god hjelp til å løse konflikter med andre barn i institusjonen.
- Leder vurderer fortløpende forsvarlig bemanning. Det er eksempler på at bemanningen er økt grunnet endringer i barnas behov.
- De ansatte får tilstrekkelig opplæring og veiledning i hva det betyr å være hovedkontakt, og det finnes en beskrivelse av hvilket ansvar og oppgaver som følger med å være hovedkontakt.
- Alle ansatte kjenner til ansvar og oppgaver som følger med å være hovedkontakt og følger rutinen.
- Det finnes rutiner for faste oppgaver på dag-, kvelds- og nattevakt. De ansatte kjenner rutinene og leder kontrollerer at oppgaver blir utført.
- Alle ansatte kjenner til hovedelementene i de faglige metoder som institusjonen arbeider etter i tråd med institusjonens målgruppe og målsetning.
- Leder kontrollerer at ansatte gjør seg kjent med barna, rapporterer fortløpende mellom vaktene og følger opp innholdet i planene.
- Leder kontrollerer at ansatte arbeider etter de faglige metoder som er tilpasset institusjonens målgruppe og målsetning.
- Leder har oversikt over de ansattes kompetanse og sørger for jevnlig opplæring og veiledning til alle ansatte i arbeidstiden.
- De ansatte melder fra om svikt og risiko for svikt, og leder sørger for nødvendige korrigeringer. Leder følger med på hva som skjer i virksomheten og avdekker risiko og svikt selv om det ikke er meldt i avvikssystemet.
- Leder kontrollerer at de ansatte sørger for at barna fortløpende blir spurt og får si sin mening i alle forhold på institusjonen. Tilbakemeldingene blir brukt i forbedring av virksomheten.
- Institusjonen har tydelige rapporteringsrutiner (overlapping mellom vaktene) som alle ansatte kjenner og følger.
- Leder har jevnlig og systematisk kontakt med ansvarlig leder/fagperson på regionnivå eller tilsvarende. Regionnivået etterspør hvordan institusjonen arbeider med kravene til ledelse og forsvarlig omsorg. Avvik meldes til regionnivå og regionen følger opp aktuelle tiltak for å rette opp dette.

3.3 Tvang

Institusjonens plikt til å yte forsvarlig omsorg innebærer også plikt til å gi barn vern og beskyttelse slik at de ikke utsetter seg selv eller andre for fare eller begår kriminelle handlinger. All bruk av tvang må ha hjemmel i lov. Når tvang er tillatt, er det fordi det kan være nødvendig for eksempel for å stoppe alvorlig selvskading eller at barn utøver vold mot andre. Rettighetsforskriften setter rammer for institusjonens adgang til å benytte tvang.

Det er ikke tillatt med tvangsmedisinering, fysisk refsing, isolasjon og bruk av mekaniske tvangsmidler i barneverninstitusjoner, jf. barnevernloven § 5-9, jf. rettighetsforskriften § 13.

Mindre inngripende bruk av tvang og makt kan benyttes når dette er åpenbart nødvendig som ledd i institusjonens ansvar for å gi forsvarlig omsorg eller av hensyn til trygghet og trivsel for alle på institusjonen. I akutte faresituasjoner kan tvang anvendes dersom det er uomgjengelig nødvendig for å avverge skade på person eller vesentlig skade på eiendom, jf. rettighetsforskriften § 14. Det skal ikke benyttes tvang i større grad enn det som er nødvendig for formålet og andre tiltak skal være prøvd først, jf. rettighetsforskriften § 12.

I tilsynet skal fylkesmannen undersøke og konkludere om institusjonen forebygger, gjennomfører og følger opp tvang overfor barn i samsvar med lovkrav. Som nevnt i punkt 2.3 er undersøkelsen av om institusjonen forebygger og følger opp bruk av tvang ikke avgrenset til tvang i akutte faresituasjoner, men gjelder all bruk av tvang og begrensninger etter rettighetsforskriften.

3.3.1 Forebygging av tvang og begrensninger

Fylkesmannen skal undersøke og konkludere om institusjonen arbeider for å forebygge all bruk av tvang og begrensninger, og om barnets rett til medvirkning er ivarettatt i forebyggingen.

Hjemmel: Barnevernloven §§ 5-9 og § 4-1 annet ledd, jf. rettighetsforskriften §§ 7, 12 og kap. 3 og 4, jf. forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner § 9 og kapittel 2.

Det følger av rettighetsforskriften § 12 at andre fremgangsmåter skal være prøvd før det benyttes tvang. Bestemmelsen innebærer at institusjoner må arbeide systematisk for å forebygge at barn blir utsatt for unødvendige begrensninger og tvang både generelt og konkret i den enkelte situasjon.

Det som fremgår foran under punkt 3.2 er at trygghet og gode relasjoner vil være nødvendige forutsetninger når institusjonen skal arbeide for minst mulig bruk av tvang.

Å bli involvert og ha innflytelse på egen hverdag gir opplevelse av forutsigbarhet, trygghet og kontroll. Institusjonen er avhengig av å kjenne barnets styrker, sårbarheter, kunnskap og kompetanse i ulike situasjoner for å lykkes med å forebygge bruk av tvang og begrensninger. Fylkesmannen må undersøke om institusjonen har gode rutiner for at de ansatte fortløpende snakker med og samarbeider med barna. Videre må fylkesmannen undersøke om leder følger med på om kompetanseheving, veiledning og overlappingsrutiner fungerer som det skal. Leder skal sikre at ansatte kjenner barna så godt at de vet hvilke situasjoner som kan eskalere. Institusjonen må kunne vise fylkesmannen hvordan de har etablert god kommunikasjon og

gode rutiner rundt det enkelte barn, slik at det er mulig å gi forsvarlig omsorg uten at det må utøves tvang og begrensninger.

Det vil være avgjørende for barna at de opplever at ansatte er genuint interessert i å bli kjent med dem og ha respekt for deres opplevelser av ulike situasjoner. Noen barn opplever rammer, regler og rutiner som trygghetsskapende. For andre barn vil de samme rammene og reglene kunne oppleves som avvisning, manglende respekt og mobbing.

Hvis barn gjentatte ganger ikke mestrer å følge institusjonens generelle regler og rutiner, må institusjonen vurdere om reglene er nødvendige eller kan endres for dette barnet. Fylkesmannen må be om at leder kan redegjøre for hvordan institusjonen systematisk arbeider for å ha oversikt over tvangsbruk overfor enkeltbarn og beskrive hvordan barn og ansatte arbeider sammen for å forebygge tvang.

Husordensregler kan ikke innskrenke barns rettigheter etter rettighetsforskriften. Forebygging av tvang kan i mange tilfeller handle om å arbeide aktivt for at husordensreglene ikke oppleves som urimelige av barn. Gode husordensregler kan imidlertid bidra til å ivareta alles trygghet og trivsel på institusjonen. Det er leders ansvar å være tett nok på driften til å vite hvordan husordensreglene fungerer. Leder må sørge for at barn får medvirke når institusjonen utarbeider, håndhever, evaluerer og eventuelt lager nye husordensregler. Videre har leder ansvar for å sikre at barn får tilstrekkelig informasjon om sine rettigheter i institusjonen. Dette synliggjøres for eksempel ved at ansatte arbeider rutinemessig med at alle barn på institusjonen forstår hvilke rettigheter de har, fylkesmannens rolle, hva de eventuelt kan klage på og hvordan.

Institusjonen må ta høyde for at barnas tidligere omsorgssituasjon blant annet kan ha vært grenseløs og at det da vil ta lang tid før barna vil kunne oppleve grenser som omsorg. I all grensesetting i institusjonen skal ansatte ha hvert enkelt *barns beste for øye*, samt trygghet og sikkerhet for hele gruppen av barn.

Fylkesmannen må undersøke om institusjonen snakker med det enkelte barn om hvordan vanskelige situasjoner skal håndteres. Barn har ofte selv gode forslag til hva som skal til for å redusere stress i en situasjon der de ikke mestrer å regulere følelsene sine. Barnet skal få mulighet til å fortelle noe om hva og hvem som kan være grunnen til at de blir urolige, og hva som kan gjøres med det. Ble du redd? Ble du sint? Hva er viktig for deg at vi gjør da? Hva er viktig for deg at vi ikke gjør da? Hva gikk galt?

Krav til systematisk forebygging av tvang innebærer blant annet krav til risikoanalyse for å avdekke situasjoner som kan føre til ulike former for tvang eller for økt tvangsbruk (for eksempel i ferier). Fylkesmannen må undersøke hvordan institusjonen arbeider med risikoanalyser og om forebyggende tiltak blir iverksatt. Leder har ansvar for å sikre at informasjon som blir gitt av barnet om vanskelige situasjoner systematisk brukes til å vurdere om det må føre til endringer i hvordan ansatte møter barnet i en lignende situasjon senere. Fylkesmannen må undersøke om leder sørger for at slik informasjon og eventuelle avgjørelser bringes videre til de ansatte som trenger å vite det. Dette skal gjøres i samråd med barnet selv. Det er leders ansvar å sørge for at ansatte får nødvendig opplæring og veiledning, blant annet i å kunne affektregulere seg selv og barna i risikoutsatte situasjoner. Fylkesmannen må undersøke om leder sikrer bemanning med tilstrekkelig kompetanse til enhver tid, slik at det er ansatte til stede som kan samhandle med barna på en måte som gjør at en risikosituasjon ikke eskalerer.

Revisjonskriterier/kjennetegn:

Revisjonskriterier/kjennetegn er en beskrivelse av hvordan lov- og forskriftskrav skal tolkes og forstås i praksis. Revisjonskriteriene nedenfor er en sammenstilling av hva som er tolkningsresultatene av lov- og forskriftskrav i forhold til kravet:

Forebygging av tvang og begrensninger

- Barn blir spurt om det er forhold som kan gjøre dem redd eller sint og som de ansatte må være oppmerksomme på for å forsøke å unngå bruk av tvang. Forholdene er dokumentert.
- Institusjonen har ikke rammer som innskrenker barns rettigheter i forhold til rettighetsforskriften.
- Det er dokumentert hvilke forebyggende tiltak som ble forsøkt i forkant av et tvangstiltak.
- Institusjonen kartlegger jevnlig barnas styrker og sårbarheter for å kunne gjøre risikovurderinger med hensyn til at situasjoner ikke skal eskalere.
- Barn som har blitt utsatt for tvang blir spurt om hvordan de tenker at dette kan unngås en annen gang. Det er dokumentert hva barnet eventuelt sa. Barn som har blitt utsatt for tvang gir uttrykk for at deres innspill til forebygging er kjent og blir fulgt opp av de ansatte.
- Institusjonen har beskrevet viktige forebyggende tiltak i planene til barn som har vært utsatt for tvang. Tiltakene er basert på både barnets og ansattes erfaringer/vurderinger. Alle ansatte kjenner til hvilke forebyggende tiltak som må vurderes og iverksettes overfor hvert enkelt barn på institusjonen. Ved vaktskifte rapporteres det om eventuell bruk av tvang, også til nattevakter og deltidsansatte, og hvilke forebyggende tiltak som må vurderes og iverksettes til det enkelte barn. Institusjonen har ikke husordensregler som innskrenker barns rettigheter i forhold til rettighetsforskriften.
- Individuelle tilpasninger til husordensregler vurderes og gjøres ved behov og er dokumentert.
- Ledere kontrollerer at barn og ansatte evaluerer husordensregler jevnlig. Barn og /eller ansatte husker at endringer er gjort etter innspill fra barn.
- Leder har jevnlig og systematisk kontakt med ansvarlig leder/fagperson på regionnivå eller tilsvarende. Regionnivået etterspør hvordan institusjonen arbeider med kravene til ledelse og bruk av tvang og begrensninger. Avvik meldes til regionnivå og regionen følger opp aktuelle tiltak for å rette opp dette.
- De ansatte melder avvik når forebyggende tiltak ikke er iverksatt som beskrevet i planene. Leder kontrollerer at forebyggende tiltak er iverksatt selv om det ikke er meldt avvik og gjør korrigeringer hvis nødvendig.
- Institusjonen vurderer risiko for økt tvangsbruk, for eksempel ved endringer i barnets situasjon, når hovedkontakter har ferie osv. Forebyggende tiltak blir iverksatt.
- Leder vurderer fortløpende forsvarlig bemanning. Det er eksempler på at bemanningen er økt grunnet endringer i barnas behov eller fordi situasjonen tilsa det etter en risikovurdering.
- Leder har oversikt over de ansattes kompetanse og sørger for jevnlig opplæring og veiledning til ansatte.

3.3.2 Gjennomføring av tvang i akutte faresituasjoner

Tvang i akutte faresituasjoner, jf. rettighetsforskriften § 14, bygger på hovedinnholdet i straffelovens alminnelige regler om nødrett og nødverge. Dette innebærer at en nødssituasjon gjør det lovlig å utøve handlinger som ellers ville vært ulovlige.

Fylkesmannen skal undersøke og konkludere om institusjonen gjennomfører tvang i akutte faresituasjoner i tråd med regelverket. Dette innebærer at fylkesmannen må undersøke om institusjonen arbeider systematisk slik at tvang i akutte faresituasjoner

- kun benyttes når andre tiltak er prøvd først
- kun benyttes når det ikke finnes andre muligheter for å avverge skade på person eller vesentlig skade på eiendom
- kun benyttes når lempeligere midler vurderes som nytteløse eller er åpenbart forgjeves eller utilstrekkelige
- ikke overstiger det som er nødvendig for å avverge skaden
- utføres så skånsomt som mulig
- opphører straks skaden eller faren er avverget
- protokollføres og forelegges tilsynsmyndigheten

I tillegg må fylkesmannen undersøke om institusjonens leder har informert barnet om klageadgangen og levert ut skriftlig materiale om dette.

Tvangsprotokollene vil være en viktig informasjonskilde om hvordan institusjonen håndterer tvang i akutte faresituasjoner som fylkesmannen må bruke når de intervjuer ansatte og ledere. Det er imidlertid ikke meningen at fylkesmannen i dette tilsynet skal undersøke og ta stilling til om hver enkelt tvangsepisode var i samsvar med lovkravene.

Hjemmel: Barnevernloven §§ 5-9 og § 4-1 annet ledd, jf. rettighetsforskriften §§ 7, 12, 14, 26 og 27, jf. forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner § 9 og kapittel 2.

I retningslinjer til rettighetsforskriften¹² er det presisert at vilkåret «uomgjengelig nødvendig» innebærer at det ikke finnes andre muligheter for å avverge skade på person eller vesentlig skade på eiendom, enn å utøve tvang. Dette er et meget strengt krav. Andre muligheter, som overtalelse, sikring av gjenstander eller personer det er fare for kan bli påført skade, skal være vurdert som utilstrekkelig. Fylkesmannen må gjennom intervjuer og ved å lese tvangsprotokoller undersøke om institusjonen systematisk, i situasjoner der det har blitt utført tvang etter § 14, redegjør for hva som skjedde forut for tvangssituasjonen og at forebyggende tiltak har vært prøvd.

Ungdommene beskriver den tvang som blir brukt i forbindelse med akutte faresituasjoner som skremmende og krenkende. Den fysiske maktbruken i slike situasjoner gjør sterkt inntrykk på dem og setter spor.¹³ I situasjoner der det er nødvendig å utøve tvang i akutte faresituasjoner vil det være særlig viktig at ansatte trenes i å utøve tvangen så skånsom som mulig. Det ligger til leders ansvar å være tett nok på ansatte til å vite om ansatte evner å utvise forsiktighet og

¹² Rundskriv om retningslinjer til rettighetsforskriften. Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2012. Q-19/2012 s. 21.

¹³ G Ulset, T Tjelflaat. Tvang i barneverninstitusjoner. Trondheim: NTNU samfunnsforskning, 2012.

nødvendig tilbakeholdenhet i tvangssituasjoner. Ut fra ansattes kompetanse i utøvelse av tvangssituasjoner vurderer leder systematisk ansattes behov for kurs i utøvelse av tvang.

Ungdommer med barnevernserfaring som har blitt intervjuet av Gro Ulset og Torill Tjelflaat mener at tvang kan være nødvendig i enkelte situasjoner for å trygge barn og omgivelsene, men samtidig sier de at tvang medfører utrygghet og at tvang avler tvang.¹⁴

Leder har ansvar for at de ansatte har kompetanse, og må sørge for nødvendig opplæring, veiledning og kompetansehevende tiltak for å sikre at ansatte og barn har gode samtaler rundt tema om hva som provoserer fram tvangssituasjoner og hva som forhindrer tvangssituasjoner. Videre sikrer institusjonens organisering at både erfarne og nye ansatte veiledes på nye krav og retningslinjer. Alle ansatte skal kunne utøve tvang på en så skånsom måte som mulig, for eksempel vite at det er viktig å snakke med barnet, prøve å få øyekontakt o.l.

Fylkesmannen må gjennom intervjuer og ved å lese tvangsprotokoller undersøke om institusjonen har fokus på og systematisk arbeider for at bruken av tvangstiltak er rimelige og hensiktsmessige og at de står i samsvar med målsettingen som ønskes oppnådd. Kravet om samsvar mellom mål og midler, ofte formulert som et forholdsmessighetsprinsipp, er en rettslig skranke for tvangsbruk.

I kravet til forholdsmessighet ligger at ulempene ved bruk av tvang, må oppveies av fordelene med å bruke tvang. Selv om ansatte for eksempel kan stoppe en rømming fra institusjon ved maktbruk, er det ikke gitt at målsettingen (hindre at de forlater institusjonen) er i samsvar med middelet (fysisk tvang overfor ungdommen). For noen barn vil det at en ansatt følger etter barnet på god avstand, slik at barnet ikke føler seg truet, være nok til at barnet etterhvert roer seg og blir med tilbake til institusjonen.

Det er ikke anledning til å bruke tvang dersom situasjonen kunne vært hindret uten bruk av tvang. Det er heller ikke lov å bruke mer tvang enn det som er nødvendig for å avverge skaden.

Leder har ansvar for å sikre nok bemanning i perioder der det er situasjoner som lett eskalerer og at alle ansatte (også vikarer) kjenner til hvem som har myndighet til å skrive tvangsprotokoll når det for eksempel er utøvd tvang. I dette ligger at leder har systemer for å sikre at det alltid er bemanning nok til å kunne håndtere en tvangsepisode på en forsvarlig måte både overfor det aktuelle barnet og de andre barna som er vitne til situasjonen.

Revisjonskriterier/kjennetegn:

Revisjonskriterier/kjennetegn er en beskrivelse av hvordan lov- og forskriftskrav skal tolkes og forstås i praksis. Revisjonskriteriene nedenfor er en sammenstilling av hva som er tolkningsresultatene av lov- og forskriftskrav i forhold til kravet:

Gjennomføring av tvang i akutte faresituasjoner

- De ansatte snakker med barnet under gjennomføring av tvang for å forsøke å avbryte tvangstiltaket. Barn som har vært utsatt for tvang kan bekrefte dette.

¹⁴ G Ulset, T Tjelflaat. Tvang i barneverninstitusjoner. Trondheim: NTNU samfunnsforskning, 2012.

- De ansatte benytter ikke mer inngripende tvangstiltak enn nødvendig, og barn som har vært utsatt for tvang opplever at tvangstiltakene ikke er mer inngripende enn nødvendig.
- Leder vurderer fortløpende forsvarlig bemanning. Det er eksempler på at bemanningen er økt grunnet endringer i barnas behov eller fordi situasjonen tilsa det utfra en risikovurdering (f.eks. i ferier).
- Ansatte kjenner kravene i lov og forskrift når det gjelder bruk av tvang og følger dem.
- Det finnes rutiner for hvem de ansatte kan kontakte ved uforutsette hendelser som for eksempel voldsepisoder. De ansatte kjenner til rutinene og bruker dem.
- Institusjonen har tydelige rutiner når det gjelder fordeling av ansvar, myndighet og oppgaver knyttet til gjennomføring av tvangstiltak og etterfølgende føring av tvangsprotokoll med mer. Ansatte er godt kjent med rutinene på området og gjennomfører i henhold til dem.
- De ansatte ber om og får veiledning dersom de er usikre på regler og/eller egen kompetanse i utføringen av tvang.
- Leder har oversikt over de ansattes kompetanse og sørger for jevnlig opplæring og veiledning av ansatte.

3.3.3 Oppfølging av tvang og begrensninger

Det er av avgjørende betydning for kravet om forsvarlig omsorg at all bruk av tvang blir grundig gjennomgått i etterkant både med ansatte og det enkelt barn.

Fylkesmannen skal undersøke om institusjonen i etterkant av en tvangsepisode eller begrensning gjennomgår hendelsen, og om berørte barns rett til medvirkning er ivarettatt i gjennomgangen.

Hjemmel: Barnevernloven §§ 5-9 og § 4-1 annet ledd, jf. rettighetsforskriften §§ 7, 12, 14, 26 og 27, jf. forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner § 9 og kapittel 2.

Fylkesmannen må undersøke om institusjonen i etterkant av en episode der det har vært benyttet tvang har gjennomgått hendelsen. Hensikten med gjennomgangen er å undersøke muligheten for å forebygge eller avverge liknende hendelser i fremtiden, og at barnet skal få mulighet til å bearbeide, gi uttrykk for sin opplevelse og sine tanker om hvordan lignende episoder kan forebygges i fremtiden. Det vises her til avsnittet om forebygging av tvang.

Barnets opplevelse og synspunkt rundt tvangsbruk og begrensninger er av stor betydning for oppfølging av tvangsvedtaket. Barnets fortelling vil også ha betydning for fylkesmannens undersøkelse av hvordan institusjonens praksis er når det gjelder forebygging, gjennomføring og oppfølging av tvang og begrensninger generelt.

Ulset og Tjelflaat sin undersøkelse viser at bruken av tvang har betydning i forhold til ungdommenes forståelse av institusjonen. Når institusjonen, ifølge ungdommene, ikke kan assosieres med et "vanlig" hjem, skyldes det blant annet de mange tvangstiltakene som iverksettes, og hvordan disse påvirker forholdet mellom ansatte og barna.¹⁵

Leder har ansvar for å ha ansatte med tilstrekkelig kompetanse. I dette ligger også at leder må ha oversikt over ansattes kompetanse og sette inn tiltak for å bedre kompetansen når det er

¹⁵ G Ulset, T Tjelflaat. Tvang i barneverninstitusjoner. Trondheim: NTNU samfunnsforskning, 2012.

nødvendig. Gjennom god bemanningsplanlegging, system og rutiner sikrer leder at barn ikke utsettes for unødvendig tvang. Fylkesmannen må be leder om å redegjøre for hvordan institusjonen arbeider for å minimalisere bruk av tvang overfor de barn som til enhver tid bor på institusjonen. Det ligger til lederrollen å ha oversikt over institusjonens samlede bruk av tvang. Leder har videre det overordnede ansvaret for at institusjonen bruker tvang i samsvar med regelverket. I dette ligger at leder skal sørge for at det brukes minst mulig tvang, og leder må kunne gjøre rede for hvordan dette ansvaret utføres.

Leder må følge opp ansatte i etterkant av en uønsket hendelse for å sikre at ansatte reflekterer over om det hadde vært mulig å løse situasjonen uten bruk av tvang eller om annen mindre inngripende tvang kunne vært benyttet.

Ansatte må være i stand til å samhandle med barna i etterkant av en tvangsepisode, uavhengig av barnets reaksjonsformer. Dette er sentralt blant annet for at barnet skal kunne ha tillit til og ha en trygg relasjon til den voksne, og for å forebygge videre tvangsvedtak. Traumeperspektiv vil være nyttig som en ramme for å forstå barns reaksjoner på tvangsbruk. For eksempel vil et tidligere mishandlet barn kunne oppleve krenkelse, fiendtlighet eller vold når personalet holder dem, mens det fra institusjonens side er tenkt for å roe ned. Barns tidligere traumer og redsel i situasjonen kan videre gjøre at de setter seg til motverge. Dette kan igjen føre til at personalet bruker mer makt. Barnet kan også reagere på tvang ved å bli paralyisert og underkaste seg. Ansatte må ha tilstrekkelige kunnskaper til å forstå at barns reaksjoner på tvang kan ha sammenheng med tidligere opplevelser. Videre vil et barn som har opplevd vold i nære relasjoner eller seksuelle overgrep kunne oppfatte begrensinger i bevegelsesfrihet som en straff og ikke som en hjelp til å beskytte seg selv fra flere overgrep.

Institusjonen er forpliktet til å unngå bruk av tvang, og må analysere tvangssituasjoner for å finne årsaker til tvangsbruken. Når det blir brukt mye tvang overfor et barn, bør ansatte sammen med barnet se etter mønstre og sammenhenger for å unngå tilsvarende situasjoner fremover.

Leder har ansvar for å ha oversikt over institusjonens samlede tvangsbruk, samt kan redegjøre for hvordan institusjonen arbeider for å få ned bruk av tvang. Institusjonen må ha rutiner for at barneverntjenesten blir informert om tvangsvedtak som institusjon fatter overfor den enkelte barneverntjeneste sine barn.

Det er leder sitt ansvar å sørge for at alle involverte blir snakket med når det har vært brukt tvang eller begrensninger. Dette gjelder barnet det har vært brukt tvang overfor og ansatte som var direkte involvert. Men i tillegg er det ofte nødvendig å snakke med andre barn som har vært vitne til situasjonen.

I henhold til rettighetsforskriften § 26 har leder ansvar for at institusjonen dokumenterer tvangsbruk. Også når institusjonen bruker tvang for å ivareta omsorgen for enkeltbarn eller for å ivareta hensynet til trygghet og trivsel for alle på institusjonen og hvor det ikke er krav til enkeltvedtak, protokollføring eller lignende, skal dette dokumenteres skriftlig i døgnrapporter eller lignende. Slik dokumentasjon vil være særlig aktuelt der det ut fra omsorgsansvaret besluttes å nekte barn å forlate institusjonen en dag eller å nekte barn å bruke mobiltelefonen en kveld/natt. Det samme gjelder tilfeller der det besluttes å fysiske fjerne plakater fra barnas rom ut fra institusjonens omsorgsansvar for vedkommende eller der et barn som røyker ledes bort fra fellesrommet, jf. § 13.

Barn har rett til å klage på all bruk av tvang og vedtak om bruk av tvang og andre inngrep i den personlige integritet. Det er et lederansvar å sikre at barn får god informasjon om klagerettighetene og at barn får hjelp til å klage dersom de uttrykker ønske om det. Fylkesmannen bør undersøke ved intervju av barn og ansatte hvordan barn sikres en reell rett til å klage.

Revisjonskriterier/kjennetegn:

Revisjonskriterier/kjennetegn er en beskrivelse av hvordan lov- og forskriftskrav skal tolkes og forstås i praksis. Revisjonskriteriene nedenfor er en sammenstilling av hva som er tolkningsresultatene av lov- og forskriftskrav i forhold til kravet:

Oppfølging av tvang og begrensninger

- Barn som har vært utsatt for tvang eller begrensninger blir alltid oppsøkt av en ansatt med tilbud om en samtale snarest mulig etter avsluttet tvangstiltak. Tilbudet blir gjentatt. Barnet blir spurt om hva de mener var årsaken til at situasjonen oppsto. Det er dokumentert hva barnet eventuelt sa.
- Barnet får alltid informasjon om og eventuelt hjelp til å klage etter bruk av tvang eller begrensninger. Dette er dokumentert.
- Barn som har vært vitne til tvangsbruk mot et annet barn blir fulgt opp i ettertid. Oppfølgingen og barnets reaksjoner er dokumentert.
- Barn som har opplevd tvang eller vedtak om begrensninger har minst en av de ansatte ved institusjonen de både tør og ønsker å snakke med etterpå om hvordan de opplevde tvangsbruken eller begrensningen.
- Det er rutiner for hvordan ansatte skal følge opp barn som har vært eller blir utsatt for tvangstiltak eller begrensninger. Oppfølgingen gjennomføres og er dokumentert.
- Leder sørger for at tvangsprotokollene er korrekt utfylt til rett tid. Det sendes fortløpende kopi til fylkesmannen og barnevernstjenesten. Det gjøres en vurdering på om det skal sendes til foreldrene.
- Leder og ansatte har oversikt over den samlede tvangsbruken mot hvert enkelt barn.
- Protokollene danner grunnlag for evalueringen som gjøres av tvangsbruk, for det enkelte barn og for institusjonen som helhet. Dette er dokumentert.
- Ansatte kjenner kravene i lov og forskrift når det gjelder bruk av tvang.
- Leder gjennomgår alle tvangsprotokoller fortløpende og gjør vurderinger av om det er brukt ulovlig tvang. Det føres avvik hvis det er brukt ulovlig tvang, og nødvendige korrigeringer gjennomføres.
- Ved vaktskifte rapporteres det om eventuell bruk av tvang, også til nattevakter og deltidsansatte, og hvilke forebyggende tiltak som må vurderes og iverksettes til det enkelte barn.
- Leder vurderer fortløpende forsvarlig bemanning. Det er eksempler på at bemanningen er økt grunnet endringer i barnas behov eller fordi situasjonen tilsa det utfra en risikovurdering (f.eks. i ferier).
- Institusjonen har tydelige rutiner når det gjelder fordeling av ansvar, myndighet og oppgaver knyttet til beslutning om, gjennomføring av og oppfølging av tvangstiltak.
- Ansatte er godt kjent med rutinene på området og gjennomfører i henhold til dem.
- Institusjonen arbeider systematisk med generell brukermedvirkning når det gjelder oppfølging av tvangsbruk. Dette er dokumentert.

4 Ledelse og styring

Barn på barnevernsinstitusjon skal få tydelige rammer for trygghet og stabil og god voksenkontakt. Barna skal ikke utsettes for ulovlig tvangsbruk. Tilsynet skal ha fokus på barna og hvordan de har det mens de bor på barnevernsinstitusjonen. God ledelse er et nødvendig virkemiddel for å oppnå dette.

Det følger av forskrift 10. juni 2008 nr. 580 om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner at institusjonen skal ha internkontroll for å sikre at den utfører oppgavene sine i samsvar med krav fastsatt i lov eller i medhold av lov. Internkontroll etter forskriften er systematiske tiltak som skal sikre at institusjonens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov om barneverntjenester.

Det er leder som er ansvarlig for å legge til rette for å sikre at ansatte i det daglige yter forsvarlig omsorg til barna i samsvar med lovkrav, og som må følge opp med korrigerende tiltak der praksis er ulovlig.

Det hører også til styringsansvaret å ha oversikt over områder med fare for svikt og sikre at institusjonen har nødvendige planer, rutiner og prosedyrer for å sørge for at oppgaver utøves i samsvar med lovkrav. Internkontroll er dermed hovedsakelig noe man «gjør», ikke noe man «har».

Styringsaktiviteter skal omgi alle de oppgaver institusjonen er pålagt. Styring og systematikk skal sikre at det ikke er tilfeldigheter og ildsjeler som ivaretar forsvarligheten. God dialog mellom ledelse og øvrige ansatte er et viktig virkemiddel for å nå dette målet. På institusjonen er det viktig at ledelsen er tilstrekkelig tett på ansatte og barn til å ha kunnskap om hvordan hver enkelt ansatt fungerer overfor hvert enkelt barn. Det vil i praksis si om hver enkelt ansatt er i stand til å møte barn på en måte som oppleves omsorgsfullt for det enkelte barn og som er trygt og forsvarlig for institusjonen som helhet.

I en barnevernsinstitusjon vil det gjerne oppstå situasjoner som er frustrerende og provoserende for ansatte. Det er en reell fare for at ansatte ikke håndterer den typen situasjoner til beste for barnet, og ledelsen må ha særlig oppmerksomhet mot slike situasjoner. Gjennom å være tett på og sørge for tilpasset veiledning skal leder sikre at alle ansatte har nødvendig kunnskap og kompetanse til å kunne gi forsvarlig omsorg til barn og unge som har ulike typer utfordringer.

I dette tilsynet er det tydelige rammer for trygghet, stabil og god voksenkontakt og forebygging, gjennomføring og oppfølging av tvang som er gjenstand for kontroll. Ved avdekking av brudd på lov og forskrift skal det fremgå hva som svikter i arbeidet med disse områdene. *I tillegg* skal det fremgå hva som svikter i styringen, og som medfører at tiltakene som ytes til barna er eller når som helst kan bli uforsvarlige. Det er resultatet av styringen, altså at omsorgen som tilbys i det konkrete tilfellet er tydelige rammer som sikrer barnet trygghet, stabil og voksenkontakt og forsvarlig forebygging, gjennomføring og oppfølging av tvang, som er det sentrale at tilsynet undersøker. God styring er ikke et mål isolert sett, men er et helt avgjørende virkemiddel for å sikre forsvarlige tjenester.

5 Forberedelse og gjennomføring av tilsynet

Fylkesmennene skal gjennomføre systemrevisjon i de barnevernsinstitusjonene de fører tilsyn med etter tilsynsforskriften. Fylkesmennene velger selv ut disse. All informasjon fylkesmannen har om institusjonen bør tas i bruk. Tilsynene gjennomført som systemrevisjon kan regnes inn i de generelle frekvenskravene til institusjonstilsynet slik at de kommer i stedet for et ordinært planlagt institusjonstilsyn.

Tilsynslagene skal i løpet av 2018 gjennomføre en systemrevisjon i minimum 15-20 % av enhetene de ellers fører tilsyn med. Vi ber om at lagene runder oppover i utregningen av antallet, slik at de med færrest institusjoner i hvert fall gjennomfører minimum 2 revisjoner. Videre ønsker vi at så langt det lar seg gjøre utføres flere systemrevisjoner enn minimumskravet. Vi håper at revisjonene vil bli mindre ressurskrevende å gjennomføre dess mer erfaring tilsynslagene får.

Institusjonene skal velges ut fra lokalkunnskap og risikovurdering når det gjelder hvilke som vil ha størst utbytte av tilsyn utført som systemrevisjon med dette temaet. Det bør velges institusjoner som har erfaring med bruk av tvang og som har sendt tvangsprotokoller til fylkesmannen. Unntaket fra dette kan være institusjoner der fylkesmannen ikke har mottatt tvangsprotokoller, men likevel ønsker å undersøke institusjonens forståelse av og kompetanse om bruk av tvang.

Fylkesmannen gjennomfører først individuelle samtaler med barna på institusjonen, etterfulgt av en systemrevisjon med dokumentgjennomgang og intervjuer av de ansatte.

Fylkesmennene skal ta utgangspunkt i revisjonskriteriene i veilederen når de stiller spørsmål til barn og ansatte. Det er de samme forholdene som skal belyses, men fra ulike ståsted. Noen av kriteriene passer best til å lage spørsmål til barna, noen best til ansatte, noen best til lederne og mange til alle. De skal også ta utgangspunkt i kriteriene når de gjennomgår dokumenter. Intervjuer og dokumentgjennomgang skal brukes til å opplyse tilsynstemaene tilstrekkelig. Det er alminnelig sannsynlighetsovervekt (51 %) som gjelder når det skal konkluderes om forholdene er i henhold til lovkrav eller ikke.

Ny institusjonsveileder (2017)¹⁶ fra Statens helsetilsyn inneholder viktig bakgrunnsinformasjon også for dette tilsynet. I denne inngår også den tidligere veilederen for fylkesmennenes samtaler med barn på barnevernsinstitusjon. Vi ber tilsynslagene vurdere hvilke deler av den nye veilederen som er kjent og hvilke deler det eventuelt er nødvendig å gjennomgå før tilsynet.

5.1 Samtaler med barna – se ny institusjonsveileder 2017

Landsforeningen for barnevernsbarn (LFB) skal sammen med Helsetilsynet produsere en informasjonsfilm som skal gi kort og presis informasjon til barna på institusjonene om det landsomfattende tilsynet. Filmen sendes embetene. Tilsynslagene sender den til de utvalgte institusjonene forut for oppstartmøte, slik at ansatte og barna kan se gjennom informasjonsfilmen før oppstartsmøtet. Informasjonsfilmen skal i tillegg brukes i oppstartsmøtene.

¹⁶ Veileder i tilsyn med barnevernsinstitusjoner. Oslo: Statens helsetilsyn, 2017. Internserien 5/2017.

Fylkesmennene gjennomfører først individuelle samtaler med hver enkelt og alle barn som ønsker å delta. Barna kan ha med seg en voksen eller et annet barn dersom de ønsker det.

Fylkesmennene skal som nevnt ta utgangspunkt i revisjonskriteriene i veilederen når de stiller spørsmål. Dette blir på samme måte som når de stiller spørsmål til de ansatte. Det er de samme forholdene som skal belyses. Målet er å få frem om barna opplever og gir uttrykk for at de får tydelige rammer som gir dem trygghet, og stabil og god voksenkontakt. Videre skal fylkesmennene undersøke hvordan barna opplever forebygging, gjennomføring og oppfølging etter bruk av tvang. Får de medvirke, blir deres meninger etterspurt og vektlagt i tilstrekkelig grad? Hvis de ikke selv har blitt utsatt for tvangsbruk, blir de ivaretatt hvis det brukes tvang mot andre og så videre? Informasjonen skal vektlegges på samme måte som informasjonen fra de ansatte. Det barna forteller skal brukes som informasjon og som bakgrunn for å spørre videre til de ansatte. Så må det gjøres en helhetsvurdering av om informasjonen er tilstrekkelig sannsynliggjort til at den kan brukes som revisjonsbevis. Ved motstridende opplysninger må det også gjøres en vurdering av om det er sannsynlighetsovervekt.

I tillegg skal barna opplyses om at de kan ta opp alle forhold som angår dem og som de ønsker å snakke med fylkesmannen om, slik som på et ordinært institusjonstilsyn. Alvorlige forhold som ikke inngår i tilsynsystema skal tas opp med institusjonen som egen sak ved siden av tilsynet.

5.2 Systemrevisjon

Etter gjennomføringen av samtaler med barna og gjennomgang av det de fortalte, skal fylkesmennene gjennomføre en systemrevisjon på institusjonen. Informasjonen fra intervjuene skal være en viktig del av grunnlaget for intervjuene av de ansatte. Det skal særlig stilles spørsmål til leder hvordan institusjonen planlegger og kontrollerer at hvert enkelt barn får forsvarlige tjenester. Regionnivået skal intervjues om hvordan de følger opp institusjonens arbeid med ledelse og arbeid med barnas trygghet og voksenkontakt samt institusjonens arbeid med tvangsbruk.

Barna inviteres til åpningsmøtet og sluttmøtet. Dersom det må legges frem personsensitive opplysninger i sluttmøtet skal denne delen av møtet være lukket for barna.

5.3 Tilsynslaget

Tilsynslaget skal ha en leder og være sammensatt slik at det har nødvendig juridisk og barnevernfaglig kompetanse. Laget må også ha kompetanse i tilsyn utført som systemrevisjon. Sammensetningen av laget og utpeking av leder er omtalt i prosedyren for systemrevisjon pkt. 4.2.1.

5.4 Varsel

Varsel om tilsynet skal sendes institusjonen ved leder med kopi til Regiondirektør og eventuelt til privat eier på tilsvarende nivå.

5.5 Kontaktperson

Fylkesmannen bør anmode institusjonen om å velge ut en kontaktperson som kan legge forholdene til rette for tilsynet før og under gjennomføringen. Vedkommende må ha en posisjon som gjør at han/hun kjenner virksomheten og kan bidra til en vellykket gjennomføring av tilsynet.

5.6 Valg av personer som skal intervjues

Hvem som skal intervjues avhenger av institusjonens størrelse og hvordan arbeidet er organisert og fordelt. Ved en liten institusjon kan det være nyttig å intervju alle. Ved større enheter kan det være hensiktsmessig å intervju noen som er kontaktpersoner og andre som har et mer generelt ansvar. Det bør alltid vurderes å intervju ansatte med deltidsstillinger, faste nattevakter og vikarer. Daglig leder ved institusjonen skal alltid intervjues.

I tillegg skal Regiondirektør eller en medarbeider han/hun velger å la seg representere av også intervjues. Tilsynslaget bør kontakte Regiondirektør og informere om hvilke institusjoner/enheter de skal føre tilsyn med og som man ønsker å stille spørsmål om. I noen tilfeller vil de ulike regiondirektørene ha ansvar for institusjoner på tvers av embetsgrensene. Da kan tilsynslagene vurdere om det er hensiktsmessig å kontakte hverandre og at koordinerende fylkesmann retter en felles henvendelse til regionnivået med en oversikt over hvilke institusjoner/enheter innenfor den enkelte region det skal føres tilsyn med. Regionnivået bør intervjues til slutt.

Når det gjelder kommunale eller private institusjoner skal det kontaktes tilsvarende nivå som beskrevet over og med samme fremgangsmåte.

5.7 Dokumenter

Dokumenter som skal gjennomgås før selve tilsynsbesøket skal velges på bakgrunn av tilsynsystema og i samarbeid med kontaktpersonen. I prosedyren for systemrevisjoner er det gitt en oversikt over aktuelle typer dokumenter generelt i slike revisjoner. I dette tilsynet vil tvangsprotokoller og funn fra tidligere tilsyn være viktig bakgrunnsinformasjon for videre dokumentgransking og intervjuer.

Styringsdokumenter som organisasjonskart, skriftlige rutiner og institusjonsplan innhentes før systemrevisjonen. Dokumenter om barnet, som for eksempel fylkesnemndsvedtak, barnevernsvedtak, tiltaksplan, behandlingsplan, tvangsprotokoller og journalnotater med mer, må vurderes innhentet før og/eller under tilsynsbesøket avhengig av hvilken informasjon tilsynslaget har fra før. Det samme gjelder for andre interne relevante dokumenter som møtereferater, avviksrapporter osv. Det skal gjennomgås dokumenter for alle barna som bor på institusjonen på tilsynstidspunktet.

Revisjonslaget må vurdere om innholdet i dokumentene kan brukes til å underbygge eventuelle lovbrudd/avvik. Ved gjennomgang av dokumenter er det viktig å merke seg de forholdene som kan gi viktig informasjon om de aktuelle tilsynsystemaene. Det kan være nyttig å notere seg konkrete funn og omfang på funnene som kan brukes som revisjonsbevis i eventuelle avviksformuleringer senere.

Tilsynsmyndigheten har rett til innsyn i de dokumenter som er nødvendige for å kunne gjennomføre tilsynet, jf. barnevernloven § 2-3 syvende ledd.

5.8 Formulering av lovbrudd

Undersøkelsen i tilsynet skal gi grunnlag for å vurdere og konkludere med om ledelsen sørger for at barnevernsinstitusjonen har tydelige rammer som sikrer barnet trygghet og stabil og god voksenkontakt. Undersøkelsen skal også konkludere med om forebygging og/eller gjennomføring og/eller oppfølging etter bruk av tvang er i henhold til regelverket eller ikke.

Konklusjonen skal fattes på *tilsynstidspunktet*. Planer om snarlige endringer kan ikke legges til grunn.

Det er ikke en forutsetning at *alle* revisjonskriteriene innenfor hvert område (for eksempel innenfor forebygging av tvang eller stabil og god voksenkontakt) er brutt, for å kunne konkludere med lovbrudd på det enkelte tema.

I tilsynet kan det vise seg at institusjonen svikter på styring og praksis innenfor avgrensede og avgjørende enkeltområder. Det betyr at selv om det ikke er grunnlag for å fastslå at både forebygging, gjennomføring og oppfølging av tvangsbruk er i strid med lovens krav, kan det være grunn til å påpeke lovbrudd på mer avgrensede områder.

Dersom det er omfattende brudd på alle tre temaer om tvang vil det etter en sannsynlighetsvurdering være mulig å konkludere med uforsvarlig bruk av tvang på institusjonen.

Når det gjelder temaene tydelige rammer som sikrer trygghet og stabil og god voksenkontakt er ikke tilsynet bredt nok eller omfattende nok til at det kan konkluderes på om det er forsvarlig eller uforsvarlig omsorg generelt på institusjonen.

Medvirkning er et integrert tema inn i de andre tilsynstemaene – dette gjelder også i revisjonskriteriene. Det skal derfor unngås å formulere egne avvik på manglende medvirkning alene. Det skal heller tas med som viktige revisjonsbevis under de definerte tilsynstemaene der det er grunnlag for det.

Lovbrudd er mangel på oppfyllelse av krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift. Revisjonsbevisene skal formuleres slik at de tydelig viser hvilke mangler både ved styringen og den konkrete tjenesteytingen som har ført til konklusjonen om brudd på krav i regelverket. Lovbruddene skal ikke være formulert mer omfattende enn det funnene (fakta grunnlaget) gir grunnlag for.

Dersom tilsynet avdekker mangler i styringen som gir stor risiko for svikt, vil det ofte være et tidsspørsmål for *når* og ikke *om* det vil skje en svikt. I slike tilfeller skal det konkluderes med lovbrudd. Revisjonslaget må da avgjøre hvordan avvik skal formuleres. Det må ta stilling til hva som er riktige og mest hensiktsmessige formuleringer for å få den aktuelle institusjonen til raskt å rette opp feilene slik at fremtidig drift blir forsvarlig.

Lovbruddet skal underbygges med revisjonsbevis både knyttet til styring og ledelse og til tjenesteytingen, jf. Prosedyren s. 17. Vi anbefaler at det ikke formuleres lovbrudd som bare bygger på at planer eller skriftlige rutiner mangler eller ikke er oppdatert. Det bør heller fokuseres på at planer og rutiner ikke følges eller brukes og hvilke konsekvenser dette har fått/får for tjenestene til barna. Brukt som et revisjonsbevis kan nevnes at de eventuelt ikke finnes eller ikke er oppdaterte.

Ved tilsyn i private institusjoner skal Bufetat ha kopi av tilsynsrapporten. Det samme gjelder for Barne- og familieetaten i de kommunale institusjonene. Dersom det avdekkes alvorlige forhold i private institusjoner, bør fylkesmannen i tillegg kontakte Regiondirektør/Bufetat særskilt og gjøre oppmerksom på forholdene.

Tilsynsbesøkets varighet vil variere. Embetene vurderer selv hva som er hensiktsmessig ut fra valg av institusjon.

Rapport fra tilsyn skal sendes regiondirektør i Bufetat og tilsvarende nivå i Barne- og familieetaten i Oslo kommune eller private institusjoner med kopi til institusjons-/avdelings-/leder. Det skal benyttes ny rapportmal fra Statens helsetilsyn (se Losen). Offentliggjøring av rapporter må vurderes individuelt i forhold til taushetsplikt. Se institusjonsveileder 2017.

Når det avdekkes lovbrudd skal disse følges opp som beskrevet i Retningslinjer for oppfølging og avslutning av tilsyn ved lovbrudd i virksomheter (Internserien 8/2011).

Frist for gjennomføring er satt til 15. november 2018 og frist for innsending av rapporter er satt til 10. desember 2018.