

Veileder i tilsyn med barneverninstitusjoner

Internserien 5/2017

Målgruppe: Fylkesmennene

Saksbehandler: seniorrådgiver Kristin Løseth

Godkjent: fung. direktør Jo Kittelsen, 22. juli 2017

Vurderes innen: 31. desember 2019

Erstatter: Internserien 1/2012 Veileder for Fylkesmannens samtaler med barn og unge i barneverninstitusjoner

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.

Innholdsfortegnelse

1	Veilederens formål og oppbygning	4
1.1	Tilsyn	5
1.2	Lovgrunnlag for tilsyn med barneverninstitusjoner	5
1.3	Forholdet til Bufetat og Oslo kommune	6
2	Planlegging av meldt og uanmeldt tilsyn	6
2.1	Fylkesmannens kompetanse	6
2.2	Når tilsyn på institusjon skal gjennomføres	7
2.3	Hva skal undersøkes?	7
2.4	Fremgangsmåte	8
2.5	Rettskilder – hvilke rettsregler gjelder?	8
2.5.1	Krav til forsvarlighet	9
2.6	Tidspunkt for tilsyn	10
2.7	Varsel om tilsyn	10
2.8	Innhenting av dokumentasjon	10
2.9	Bruk av tolk	11
3	Gjennomføring av tilsyn på institusjon	11
3.1	Informasjon om tilsynet	11
3.2	Fylkesmannens plikt til å opplyse forhold som undersøkes	11
3.3	Samtaler med barn	12
3.3.1	Oppfølging av samtalen	12
3.4	Informasjon fra ledelsen og ansatte	15
3.4.1	Informasjon fra eier	15
3.5	Gjennomgang av dokumentasjon	15
3.5.1	Særlig om tilgang til Bufetats arkiv- og fagsystemer	16
3.6	Befaring	16
3.7	Uanmeldt tilsyn	16
3.8	Hvilket faktum skal legges til grunn – bevis og bevisvurdering	17
3.9	Fylkesmannens vurdering og konklusjon	17
3.10	Avslutning av tilsynet	18
3.11	Tilsynsrapport og referat	18
3.11.1	Tilsynsrapporten	18
3.11.1.1	Institusjon med en eller flere avdelinger	19
3.11.1.2	Særlig om TFCO-tiltak	19
3.11.2	Referat fra samtalen med barn	20
4	Oppfølging av tilsynet	20
4.1	Pålegg og merknad/begrunnet melding	20
4.1.1	Pålegg	20
4.1.2	Begrunnet melding/merknad	21

5	Andre etaters ansvar for å følge opp barn og unge	21
5.1	Taushetsplikt og adgang til å formidle taushetsbelagte opplysninger	21
5.2	Kommunens ansvar	22
5.3	Bufetats ansvar	23
6	Noen særskilte utfordringer	23
6.1	Institusjon med en eller flere enheter/avdelinger	23
6.2	Særlig om TFCO-tiltak	24
6.3	Samarbeid mellom flere instanser	24
Vedlegg 1	Forslag til tekst om tilsyn på institusjonen	24
Vedlegg 2	Samtaler med barn	25
1	Samtaler med barn på barneverninstitusjoner	25
2	Tilrettelegging og gjennomføring av samtaler	25
2.1	Fysiske rammer	26
2.2	Hvem snakker fylkesmannen med først?	26
2.3	Hvem er til stede i samtalerommet?	26
3	Faser i samtalen	27
3.1	Kontaktetablering	27
3.2	Introduksjon til tema	29
3.3	Utforskning av tema	29
3.4	Hvordan stille spørsmål?	30
3.5	Avslutning av samtalen	31
4	Noen utfordringer i fylkesmannens samtaler med barn og unge	32
4.1	Tvangsepisoder	32
4.2	Når barnet er urolig eller lei seg	33
4.3	Når barn ikke vil snakke med fylkesmannen	34
Kilder		34
	Regelverk og retningslinjer	34
	Andre kilder/anbefalt litteratur	35

1 Veilederens formål og oppbygning

En barneverninstitusjon skal legge til rette for at barn og unge som bor på institusjonen får forsvarlig omsorg og behandling. Institusjonen har ansvar for å dekke barns grunnleggende behov den tiden de bor der. Den skal gi barn vern og beskyttelse, tydelige rammer for å sikre trygghet og god utvikling, stabil og god voksenkontakt, følge opp skole, opplæringstilbud og fritidsaktiviteter, gi opplevelse av mestring og å bli sett og hørt, samt lære barna respekt og toleranse.

Fylkesmannen skal ved tilsyn undersøke om institusjonen styrer virksomheten sin slik at alle barn og unge som bor der får forsvarlig omsorg og behandling. Fylkesmannens tilsynsansvar innebærer en rett og plikt til å undersøke og bedømme om institusjonen driver i samsvar med regelverket og reagere ved lov- eller forskriftsbrudd.

Barn og unge som bor på institusjonen har erfaringer og kan ha synspunkter om institusjonen som det er nødvendig at fylkesmannen får kjennskap til. Fylkesmannen skal ta utgangspunkt i barnets perspektiv og lytte til barnets egen mening om oppholdet. Fylkesmannen skal følge opp som tilsynsmyndighet når barn forteller om krenkelser, ulovlig bruk av tvang eller andre forhold som indikerer at institusjonen ikke gir forsvarlig omsorg og behandling. I tilfeller der barnets rettigheter ikke blir ivaretatt skal fylkesmannen bidra til å endre situasjonen.

Formålet med denne veilederen er å gi fylkesmannen et verktøy som kan brukes når det gjennomføres tilsyn i barneverninstitusjoner. Den beskriver hvordan fylkesmannen skal planlegge og gjennomføre gode nok undersøkelser for å kunne konkludere etter tilsynet. Den beskriver hvordan fylkesmannen skal gjennomføre både meldte og uanmeldte tilsyn. Veilederen skal bidra til at samtaler med barn får den sentrale plassen i tilsynet som er nødvendig, og medvirke til at fylkesmannen legger vekt på barnets erfaringer, kunnskap, ønsker og behov. Den beskriver hvordan informasjon fra samtaleene skal systematiseres og følges opp. Veilederen skal bidra til en mest mulig lik praksis i embetene slik at barneverninstitusjoner og institusjonseiere møter et samordnet tilsyn.

Veilederens kapittel 2 omhandler planlegging av meldt og uanmeldt tilsyn. Kapittel 3 beskriver gjennomføring av tilsynet på institusjon. Oppfølging av tilsynet og bruk av reaksjoner behandles i kapittel 4. Kapittel 5 gir en oversikt over andre etaters ansvar for å følge opp barn og unge på institusjon. I kapittel 6 omhandles noen særskilte problemstillinger. Det er utarbeidet et eget vedlegg om gjennomføringen av selve samtalen med barn og unge på institusjon, se vedlegg 2.

I veilederen brukes begrepet institusjonstilsyn om det som er kalt «individtilsyn». Fordi det alltid er institusjonen som har ansvaret for at barna får forsvarlig omsorg og behandling er institusjonstilsyn er mer dekkende og presist begrep.

Veilederen omfatter tilsyn med statlige, private og kommunale barneverninstitusjoner¹, heretter omtalt som barneverninstitusjoner eller institusjoner. Som barneverninstitusjoner regnes også enetiltak og hybler tilpasset det enkelte barn. Veilederen kan også brukes ved tilsyn i private og statlige omsorgssentre så langt den passer. Det er imidlertid ikke beskrevet de spesielle forholdene som kan gjelde for tilsyn med slike sentre.

Fylkesmannen har flere roller overfor institusjonene. De omfatter å føre tilsyn, behandle klager, gi råd og veiledning og videreformidle informasjon fra barna som bor der til institusjonen. Tilsyn er ett av flere virkemidler for å følge

opp intensjonene i loven.

¹ For Oslo kommune gjelder særskilte regler, se barnevernloven § 2-3 a.

1.1 Tilsyn

Tilsyn er myndighetsutøvelse. Kjernen i tilsynet er fylkesmannens kontroll med at de tjenester og tiltak institusjonen gir er i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift, og at barn og ungdom får forsvarlig omsorg og behandling. Dette går frem av barnevernloven § 5-7, jf. forskrift om tilsyn med barn i barneverninstitusjoner for omsorg og behandling (heretter tilsynsforskriften) §§ 2 og 7, og er tydeliggjort i barnevernloven § 2-3b ved en lovendring i 2011. I Prop. L 106 (2012–2013) er det presisert i kapittel 26.3 om tilsynet med statlige tjenester og tiltak at «Grensen for lovlighetskontrollen vil følge de samme prinsippene som ved statlig tilsyn med kommunene.»

Tilsyn skal bidra til læring, forbedring og nødvendig endring der institusjonens praksis ikke er i samsvar med loven. Det er rollen som tilsynsmyndighet som gjør det mulig å følge opp institusjonen til det skjer en nødvendig endring, se kapittel 4.

For å kunne bedømme om institusjonen driver forsvarlig er det nødvendig å ta utgangspunkt i barn/ungdom sine erfaringer og opplevelser. Dette er altså et sentralt utgangspunkt for fylkesmannens tilsyn. I tillegg har alle barn rett til å ha individuelle samtaler med fylkesmannen for å fortelle om sine erfaringer. Noen ganger vil de tema barna/ungdommen ønsker å snakke om være sammenfallende med de tema/spørsmål fylkesmannen har forberedt. Andre ganger kan fylkesmannen få informasjon om nye tema som må undersøkes der og da. Det kan bety at tema som er planlagt og forberedt må settes helt eller delvis til side, se kapittel 2.3.

Råd og veiledning

Tilsynsforskriften gir fylkesmannen grunnlag for å gi råd om forbedring på områder der det vurderes at institusjonen har et forbedringspotensial, men der det ikke foreligger lovbrudd. Dette omtales i forskriften som begrunnet melding, jf. forskriften § 12. Det må komme tydelig frem i tilsynsrapporten når fylkesmannen gir råd og veiledning i form av en merknad/begrunnet melding som institusjonen *kan* følge og når fylkesmannen påpeker lovbrudd som *skal* rettes opp, se kapittel 3.11.1 og 4.1.2.

Fylkesmannen skal ha oppmerksomheten rettet mot *alle forhold* som kan ha betydning for barns utvikling, trivsel, velferd og rettssikkerhet. Fylkesmannen må være oppmerksom på at det kan være en glidende overgang fra forhold som skal følges opp av institusjonen og/eller kommunen og informasjon som kan være grunnlag for å vurdere om fylkesmannen skal følge opp videre. Når barn forteller om forhold som ikke er relevant å følge opp som tilsynsmyndighet, bør fylkesmannen videreformidle informasjonen til institusjonen eller kommunen der det er nødvendig for å rette opp eller endre en situasjon. Dette gjøres etter avtale med barnet.

1.2 Lovgrunnlag for tilsyn med barneverninstitusjoner

Fylkesmannens plikt til å føre tilsyn med barneverninstitusjoner går frem av barnevernloven kapittel 2, jf. §§ 2-3, 2-3 b og kapittel 5, jf. §§ 5-7 og 5A-7. Tilsyn er myndighetsutøvelse. Når fylkesmannen utøver myndighet i form av tilsyn, er det både forventninger og krav til hvordan tilsynslaget skal gå frem. Det er et grunnleggende krav at

fylkesmannens saksbehandling skal være forsvarlig. Barnevernloven med forskrifter og forvaltningsloven stiller krav til tilsynsmyndigheten. Rettssikkerheten til de involverte skal ivaretas. Institusjonen skal ha mulighet til å komme med innsigelser og har rett til å uttale seg om de forhold som fylkesmannen bygger sin avgjørelse på der det konkluderes med lovbrudd (det kontradiktoriske prinsipp).

1.3 Forholdet til Bufetat og Oslo kommune

Både fylkesmannen og Bufetat/Oslo kommune forholder seg til samme regelverk, men har ulike roller. Det at Bufetat godkjenner og følger opp sine institusjoner får ikke innvirkning på innholdet i, eller omfanget av, fylkesmannens tilsyn. Bufetat og fylkesmannen skal foreta selvstendige vurderinger av institusjonene.

Bufetats fem regioner og Oslo kommune sin rolle er å godkjenne eller kvalitetssikre institusjoner, og sikre at formelle krav til institusjonen er oppfylt. Bufetat skal kvalitetssikre statlige institusjoner, og fatte vedtak om godkjenning av private institusjoner og kommunale institusjoner. Oslo kommune kvalitetssikrer sine egne institusjoner og godkjenner private institusjoner som ligger i Oslo. Bufetat/Oslo kommune har et selvstendig ansvar fortløpende å følge opp og føre kontroll med alle institusjoner som er lokalisert til regionen/kommunen.

Fylkesmannen er et uavhengig kontrollorgan som skal påse at institusjonen følger regelverket, og at barn og unge i statlige, kommunale og private institusjoner får forsvarlig omsorg og behandling. Fylkesmannen har myndighet til å stenge en institusjon hvis driften er uforsvarlig. Dette vedtaket kan påklages til Statens helsetilsyn. Departementet har tidligere uttalt at fylkesmannens vedtak om å stenge institusjonen normalt skal følges opp med at Bufetat/Oslo kommune treffer et foreløpig bortfall av godkjenning ²

Fylkesmannen må være særlig oppmerksom på at en institusjon skal godkjennes på nytt hvis den legger om eller utvider virksomheten sin, for eksempel ved at institusjonen endrer eller utvider målgruppen eller målsetting, eller etablerer nye avdelinger, jf. «forskrift om godkjenning av private og kommunale institusjoner som skal benyttes for barn og unge som plasseres utenfor hjemmet i barnevernloven» § 4.

² [Merknader til § 8 i forskrift 27. oktober 2003 nr. 1283 om godkjenning av private og kommunale institusjoner.](#)

2 Planlegging av meldt og uanmeldt tilsyn

Planlagte tilsyn skal registreres i NESTOR.

2.1 Fylkesmannens kompetanse

Fylkesmannen må vurdere hvilken kompetanse som er nødvendig for å gjennomføre et forsvarlig tilsyn i institusjonen. Fylkesmannen må sørge for at tilsynet utføres av medarbeidere som har erfaring fra samtaler med barn og unge i tilsynssammenheng. Det vises her til Statens helsetilsyn sine kurs i «samtaler med barn på barneverninstitusjoner».

For at tilsynsmyndigheten skal ta stilling til om institusjonen driver forsvarlig og at det enkelte barn får god omsorg, er det nødvendig med kompetanse om barns utvikling og behov, og hva som kjennetegner gode faglige metoder og god omsorgspraksis for barn i ulike aldre. Relevant kunnskap er kjennskap til konsekvenser av alvorlig

omsorgssvikt, mishandling og overgrep, barn som utsetter egen helse eller utvikling for alvorlig fare og utnyttelse av barn. Barn og unge på institusjon har ofte særlig omsorgsbehov som følge av traumer. Traumebevisst omsorg tar utgangspunkt i hvordan krenkelses og psykologiske traumer påvirker barns utvikling og fungering. Avhengig av type, alvorlighetsgrad, varighet og tidspunkt, vil traumer kunne påvirke alle forhold ved et barns utvikling: biologisk, emosjonelt, kognitivt og sosialt. Annen relevant kunnskap er hvordan institusjonsopphold påvirker barn og unge. Ved tilsyn med omsorgssenter vil flerkulturell kompetanse og kunnskap om mottaksprosessen og hva som karakteriserer det å være flyktning og barn være aktuelt.

Forskning om barns utvikling og omsorgsbehov gir stadig ny kunnskap om hva som er god omsorg og behandling for barn og unge i barnevernet. Det er en forutsetning at fylkesmannen er oppdatert på kunnskapen. Dette gjelder også kunnskap om regelverk, veiledere og anerkjente faglige retningslinjer fra direktorat og departement. Fylkesmannen må vurdere bruk av fagrevisor eller innhenting av kompetanse fra andre embeter ved behov.

Når tilsynet omfatter tema som skole- og helseforhold bør fylkesmannen vurdere om det skal benyttes kompetanse fra disse fagfeltene. I noen tilfeller må fylkesmannen vurdere om det skal innhentes bistand fra andre fagmiljøer i vurderingen av problemstillinger, for eksempel hvis problemstillingene gjelder barn med nedsatt hørsel eller andre funksjonshemminger.

Hvordan samtalen kan gjennomføres for at barn og unge skal oppleve situasjonen som trygg nok til at de ønsker å snakke, vil også være vesentlig. Se mer om dette i vedlegget til denne veilederen. Vi anbefaler at fylkesmannen kontinuerlig arbeider med forbedring av kvaliteten på samtalen gjennom opplæring, veiledning, systematisk tilbakemelding og praktisk trening.

2.2 Når tilsyn på institusjon skal gjennomføres

Fylkesmannen skal som et minimum føre tilsyn på institusjonen to eller fire ganger i året, avhengig av grunnlag for oppholdet, jf. § 8 annet ledd. Utover dette skal fylkesmannen føre tilsyn på institusjon «så ofte som forholdene ved institusjonen tilsier det», jf. tilsynsforskriften § 8 første ledd. Det følger av tilsynsforskriften § 8 tredje ledd at «besøk alltid skal finne sted ved klager, når tilsynsmyndigheten på annen måte er kjent med uheldige forhold og når andre grunner tilsier det». Ved klager fra barn og unge må fylkesmannen vurdere om forholdet det klages på er så alvorlig at tilsynsbesøk bør finne sted raskt eller om det kan vente til neste tilsynsbesøk.

2.3 Hva skal undersøkes?

Når fylkesmannen gjennomfører tilsyn etter tilsynsforskriften § 8 skal fokus rettes mot forhold hvor fylkesmannen vurderer at det kan være fare for svikt. Fylkesmannen bør gjennomføre tilsyn på områder som har stor betydning for barnas omsorg, behandling, velferd og rettssikkerhet og undersøke forhold der det er risiko for svikt. Når fylkesmannen har forberedt områder/tema som skal undersøkes, må det likevel være fleksibilitet til å endre dette dersom barn ved institusjonen forteller om forhold som er mer vesentlig å få undersøkt. I fylkesmannens samtaler med barn på institusjon skal søkelyset rettes mot barnets erfaringer og fylkesmannen må alltid være åpen for at tema barn er opptatt av kan være andre enn det fylkesmannen har valgt å legge vekt på i forberedelse av tilsynet. Barn på institusjon har rett til å gi uttrykk for sin mening om oppholdet, og fylkesmannen skal legge til rette for at de kan formidle sine opplevelser og tanker.

Utgangspunktet er imidlertid at når tilsynet planlegges, skal fylkesmannen ta utgangspunkt i de mest sårbare områdene i institusjonen, og prioritere det eller de tema som er viktige for at barn og unge får forsvarlige tjenester og tiltak tilpasset det enkelte barn. Fylkesmannen må ut i fra kunnskap om institusjoner generelt, og den enkelte institusjon spesielt, vurdere hvilke områder det er grunn til å gå nærmere inn i. Tidligere samtaler med barn og unge, institusjonens egen vurdering av hvor det kan svikte, tidligere klage- og tilsynssaker, forhold fra tidligere tilsyn og informasjon fra tvangsprotokollene er informasjon som kan si noe om hvor det er størst risiko for svikt og følgelig hva fylkesmannen bør undersøke nærmere. Vedtak fra godkjenningsmyndigheten og rapporter fra etterfølgende kontroll kan også gi nyttig informasjon om forhold som institusjonen skal utbedre eller jobbe videre med.

Sentrale områder for fylkesmannens tilsyn er hvordan institusjonen ivaretar det enkelte barn/ungdoms behov; som er beskrevet i barnets handlingsplan og andre planer som gjelder oppfølging av det enkelte barn, og hvordan det arbeides overordnet for å ivareta institusjonens målgruppe; som er beskrevet i institusjonsplanen. Ett eller flere av følgende tema kan være aktuelle for fylkesmannens tilsyn:

- forholdet til de voksne, barnets opplevelse av dette
- trygghet/utrygghet, barnets opplevelse av dette
- målsetting og plan
- institusjonens kunnskap om ungdommenes ressurser og utfordringer
- forebygging av tvang
- inngrep i rettigheter og bruk av tvang, herunder føring av tvangsprotokoll og bistand til barnet ved klage
- medvirkning, opplevelse av hvordan de voksne samarbeider med barnet
- helse
- skole/skolearbeid
- fritidsinteresser
- flyttinger mellom ulike tiltak
- samarbeid

2.4 Fremgangsmåte

Formålet med alt tilsyn er å undersøke om kravene i lov og forskrift overholdes. Fylkesmannen må undersøke tilstrekkelig for å konkludere riktig, jf. kapittel 4. For å ivareta hensynet til effektiv ressursutnyttelse og riktig resultat, må fylkesmannen innrette tilsynet på en måte som er tilpasset den situasjon og de forhold som skal undersøkes.

2.5 Rettskilder – hvilke rettsregler gjelder?

Barnevernloven med forskrifter angir hvilke plikter institusjonen har. Når et tilsyn på institusjonen skal planlegges, må fylkesmannen ta utgangspunkt i lov- og forskriftshjemler som er relevante for det eller de områdene som skal undersøkes, operasjonalisere dem og ut fra det formulere hvilke krav som kan stilles til institusjonen. Når kravene er formulert, blir det tydelig hva som skal undersøkes og etterspørres under tilsynet.

Noen lover er generelle, mens andre er forholdsvis detaljerte. Fylkesmannen må ta utgangspunkt i lovens ordlyd. Noen ganger må loven tolkes ved hjelp av andre rettskilder. Viktige rettskilder er formålsbestemmelsen i loven,

forarbeid, domstolspraksis, forvaltningspraksis, tolkningsuttalelser fra departement og direktorat. De reelle hensynene bak bestemmelsene kan gi utfyllende forklaring av hvordan regelen er å forstå. Formåls-bestemmelsen er særlig viktig, da den sier noe om hvordan de øvrige bestemmelsene i loven må forstås for å oppfylle intensjonen bak loven.

Når fylkesmannen har klarlagt rettsreglene, må disse formuleres som krav til institusjonen som fylkesmannen skal vurdere institusjonens praksis mot. Når barn introduserer nye tema under tilsynet, må fortolkningen skje der og da, se imidlertid kapittel 3.9 Fylkesmannens vurdering og konklusjon.

2.5.1 Krav til forsvarlighet

Institusjonen har et selvstendig ansvar for å følge regelverket. Det skal gå frem av institusjonsplanen hvordan institusjonen planlegger for å oppfylle lovpålagte plikter og sørge for at tjenester og tiltak er forsvarlige, jf. forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner § 1 (heretter forskrift om internkontroll i institusjoner).

Kravet til forsvarlighet innebærer at institusjonen skal drive i samsvar med barnevernloven og følge normen for det som er definert som gjeldende god barnevernfaglig praksis. Normen for god praksis er dynamisk, endres over tid og påvirkes av det som til enhver tid er anerkjent faglig praksis i barnevernet, fagkunnskap fra utdannings- og forskningsinstitusjonene, faglige retningslinjer og generelle samfunnsetiske normer, jf. Prop. 106 L (2012–2013). I tillegg vil samlet kunnskap fra barn og unge med erfaring fra barnevernet påvirke normen. For å vurdere og bedømme om en tjeneste eller et tiltak er forsvarlig, må fylkesmannen identifisere og beskrive hva som er anerkjent god barnevernfaglig praksis på området. Deretter må forholdet som skal undersøkes vurderes opp mot beskrivelsen av god praksis.

Institusjonen skal bruke det som er definert som gjeldende faglige og etisk forsvarlige metoder i arbeidet, jf. forskrift om internkontroll i institusjoner § 2, jf. barnevernloven § 1-4. I vurderingen av hva som er faglig og etisk forsvarlig må det legges vekt på at barn som bor på barneverninstitusjon ofte har vært utsatt for omsorgssvikt. De kan ha vært utsatt for gjentagende krenkende, straffende eller andre lite ivaretagende relasjoner og kan ha traumatiserende erfaringer. En slik bakgrunn gir økt fare både for å bli utsatt for lignende situasjoner, men også for at barnet opplever hendelser som farlige og krenkende også når det ikke er ment slik. Det som generelt sett er å betrakte som en faglig forsvarlig metode kan fremstå som uforsvarlig for det enkelte barn. Det er derfor nødvendig at det enkelte barn får en tilrettelagt tilnærming og omsorg fra institusjonen.

Behandlingsmetoder som har den virkning at barns fysiske eller psykiske helse blir utsatt for skade eller fare vil aldri være faglig eller etisk forsvarlig. Det samme gjelder metodikk som søker endring gjennom bruk av virkemidler som innebærer integritetskrenkelser eller som baserer seg på straff eller trusler om straff.

Ansatte i institusjonen må vite hvem som skal gjøre hva, og ha tilstrekkelig kompetanse for å utføre de oppgaver de har ansvar for. De ansatte må vite hva som skal dokumenteres og hvor. Kravet til forsvarlighet innebærer også at institusjonen samarbeider med barna/ungdommene, at det legges til rette for samarbeid internt og at institusjonen har gode systemer for samarbeid med andre instanser. Det er et lederansvar å legge til rette for godt samarbeid med barneverntjenesten, skole og psykisk helsevern når barn har behov for det. Institusjonens ledelse må ha oversikt over hvor det er fare for svikt, iverksette korrigerende tiltak og påse at de virker.

2.6 Tidspunkt for tilsyn

Fylkesmannen skal legge tilsynet til et tidspunkt der det kan forventes at ungdommene er til stede på institusjonen, jf. tilsynsforskriften § 8 fjerde ledd. Fylkesmannen må skaffe seg kunnskap om institusjonens rutiner og gjøremål, slik at tilsyn ikke legges til et tidspunkt der det er sannsynlig at barna ikke er hjemme. Tilsyn skal legges utenom skoletid eller arbeidstid. Kravet gjelder både ved meldte og uanmeldte tilsyn.

2.7 Varsel om tilsyn

Fylkesmannen kan kontakte barna og institusjonsledelsen på telefon, sms, brev eller e-post i forkant av et meldt tilsyn, se eksempel i vedlegg 1. Dersom taushetsbelagt opplysninger skal sendes via elektroniske kommunikasjonsmidler, må bestemmelsene i forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen ([eForvaltningsforskriften](#)) følges. Fylkesmannen må forsikre seg om at institusjonen gir informasjon om tilsynet også til beboere som har kommet dit etter at fylkesmannen har varslet tilsyn ved institusjonen. Der fylkesmannen informerer om tilsynet pr brev og dette kun sendes til institusjonen, må fylkesmannen forsikre seg om at ansatte på institusjonen gjennomgår brevet med barna. Fylkesmannen bør vurdere om det er hensiktsmessig å informere om forventninger og ønsker i brevet når tilsynet varsles.

Fylkesmannen skal gi barna og institusjonen informasjon om tilsynsmyndighetens oppgaver, jf. tilsynsforskriften § 5. Informasjon om fylkesmannens tilsyn bør være tilgjengelig på alle institusjoner slik at barn og unge som har behov for å ta kontakt vet hvor de skal henvende seg. Eksempler på hvordan informasjon kan gis er sms, e-post, informasjonsbrosjyre (utarbeidet av Statens helsetilsyn) eller telefon. (Link til brosjyren «Vi vil gjerne treffe deg») Informasjon skal være lett å forstå og tilpasses barnets alder, modenhet og målgruppe.

Uanmeldt tilsyn

Formålet med uanmeldt tilsyn er å få kjennskap til «hverdagssituasjonen» på institusjonen, ved at ledelsen og ansatte ikke er forberedt. Det er derfor viktig at tilsynet gjennomføres uten at institusjonen er varslet i forkant. Fylkesmannen kan gjøre visse forundersøkelser for eksempel ved å innhente institusjonens ukeplaner, slik at tilsynet avvikles når barn og unge kan forventes å være til stede.

I NESTOR er det avmerking for uanmeldt tilsyn. Tilsyn som er varslet, skal registreres med dato for planlagt besøk.

2.8 Innhenting av dokumentasjon

Fylkesmannen har ofte god kjennskap til «sine» institusjoner, men bør likevel vurdere om det er dokumentasjon som kan innhentes allerede når det varsles tilsyn på institusjonen. Hva som skal innhentes av dokumentasjon vil variere.

Fylkesmannen må be institusjonene sende inn tvangsprotokollene fortløpende³. Tvangsprotokollene skal gjennomgås og vurderes fortløpende, og opplysningene må brukes i forberedelse av tilsynet på institusjonen.

Fylkesmannen må vurdere både den samlede tvangsbruken på institusjonen og tvangen utført mot det enkelte barn.

Dersom et barn tidligere har vært på institusjon i et annet fylke, må fylkesmannen vurdere å innhente informasjon om tidligere tvangsbruk fra fylkesmannen i fraflyttingsfylket. Fylkesmannen i fraflyttingsfylket må også vurdere om de skal sende opplysninger om tvangsbruk til fylkesmannen i tilflyttingsfylket. Helsetilsynet utarbeider retningslinjer for

«Fylkesmannens arbeid med tvangsvedtak og tvangsprotokoller» som vil komme som et vedlegg til denne veilederen i løpet av 2017.

Fylkesmannen må vurdere å innhente institusjonsplanen og Bufetats godkjenning og etterfølgende kontroll av private institusjoner, eller rapport fra årlig kvalitetssikring av statlige institusjoner. Fylkesmannen kan også vurdere om vedtak og planer skal innhentes i forkant som ledd i forberedelsen av samtalen med det enkelte barn eller ungdom.

³ Jf. anbefalingen i [Rundskriv om retningslinjer til rettighetsforskriften](#). Q-19/2012, s. 37.

2.9 Bruk av tolk

Ved behov skal Fylkesmannen benytte tolk. Fylkesmannen bør ta opp spørsmål om bruk av tolk med institusjonen, som sammen med barnet må vurdere behovet og skaffe tolk. Kommunale, statlige og private barneverninstitusjoner og omsorgssentre skal bestille og betale for tolketjenester. Der barn og unge ønsker telefontolk for å ivareta anonymitet, må fylkesmannen legge til rette for det.⁴

Fylkesmannen må også sørge for nødvendige tolketjenester i forbindelse med uanmeldte tilsyn. Ved uanmeldte tilsyn vil det være mest aktuelt å benytte telefontolk.

For nærmere informasjon om bruk av tolk, se Integrerings- og mangfoldsdirektoratets (IMDI) nettsider [«Å samtale med tolk.»](#) (Se også [Tolkeportalen](#)).

Det er utarbeidet brosjyrer om rettighetsforskriften tilpasset barn over og under 12 år. Disse er oversatt til flere språk og finnes på [Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets nettside](#).

⁴ Brev fra BLD 17. januar 2011 [«Utgifter til tolk ved fylkesmannens tilsyn i omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere»](#)

3 Gjennomføring av tilsyn på institusjon

3.1 Informasjon om tilsynet

Utgangspunktet er at fylkesmannen gjennomfører samtaler med barna/ungdommene før intervju med ansatte/ledelse. Hvis fylkesmannen vurderer at det er mest hensiktsmessig å intervju de ansatte/ledelsen først, bør de forklare barna hvorfor de gjennomfører samtalen i en slik rekkefølge. Fylkesmannen kan vurdere om det er formålstjenlig med et kort møte med de ansatte og beboere samlet for å informere om fylkesmannens rolle, tilsynets formål og tema før samtalen gjennomføres. I møtet bør fylkesmannen orientere om at de ikke kan love barna taushet dersom de forteller om alvorlige forhold og hendelser på institusjonen, men at fylkesmannen vil informere barna om hvordan opplysningene blir brukt og hvem de blir videreformidlet til.

3.2 Fylkesmannens plikt til å opplyse forhold som undersøkes

Tema for tilsynet og hvilke plikter institusjonen har på området som skal undersøkes er grunnlag og utgangspunkt for hvilke spørsmål fylkesmannen skal søke å få svar på under tilsynet. Der fylkesmannen har brukt tid på å forberede og konkretisere hvilke krav som kan stilles, kan fylkesmannen bli mer treffsikker på hvilken informasjon

som skal innhentes.

Barnas perspektiv, deres fortellinger, meninger og erfaringer om oppholdet inngår også som en sentral del i tilsynet med institusjonene. Det barn og unge forteller skal blant annet bidra til at fylkesmannen får kunnskap om hvordan barna selv opplever at de blir møtt og ivaretatt mens de bor der. Det kan være like viktig eller viktigere å få belyst de forholdene barna tar opp fremfor de tema som er planlagt av fylkesmannen i forkant av tilsynet.

Formålet med å innhente informasjon er å få best mulig oversikt og mest mulig riktig fremstilling av hvordan institusjonen jobber innenfor det eller de tema som skal undersøkes. Dette følger av kravet i forvaltningsloven om at saken skal være så godt opplyst som mulig, jf. forvaltningsloven § 17. Fylkesmannen er ansvarlig for å opplyse saken, og må innhente informasjon ved å stille de spørsmål som er nødvendig for å få svar på om institusjonens praksis er i samsvar med regelverket.

3.3 Samtaler med barn

Fylkesmannen *skal* tilby samtaler med barn, jf. tilsynsforskriften § 8 femte ledd. Prop.106 L (2012–2013), side 140 understøtter barns rett til medvirkning ved at fylkesmennene skal bidra til å tilrettelegge for barn og unges medvirkning i tilsyn: «... de som utøver tilsyn og andre som gjennom sitt arbeid kommer i kontakt med barnet, bør få til en samhandling der man lykkes bedre i å realisere barnets rettigheter.» Selv om samtalen er styrt, er det et mål at barna selv skal ha stor innflytelse over innholdet og tema som tas opp.

Fylkesmannen skal i forkant av samtalen gi informasjon om formålet med tilsynet, og hvorfor det er viktig og ønskelig å snakke med barna. Barn og unge kan ha en opplevelse av at det å prate med fylkesmannen er utrygt eller er til liten nytte. Det er viktig med informasjon om at tilbakemeldinger blir tatt på alvor og at det blir gitt forklaring på hvordan opplysningene vil bli brukt. Videre må fylkesmannen informere om at noen opplysninger kan være så alvorlige at fylkesmannen ikke kan love barnet taushet, men at fylkesmannen da vil være i dialog med barnet om dette.

Fylkesmannen skal gi den informasjon som er nødvendig for at barn/unge skal kunne ta stilling til om de vil snakke eller ikke. Informasjonen må tilpasses barnet og gis på en måte som gjør at barnet forstår. Fylkesmannen skal informere om at samtalen er frivillig, og at barnet når som helst kan reservere seg mot å snakke, se mer om når barn ikke vil snakke med fylkesmannen i [vedlegg 2](#).

Antallet barn registrert på institusjonen når tilsynet finner sted, antallet barn som får tilbud om samtale, og antallet barn det blir samtalt med, skal registreres i NESTOR.

3.3.1 Oppfølging av samtalen

Fylkesmannen må sortere informasjon fra samtalen, og vurdere om og på hvilken måte den skal følges opp. Dersom det presenteres nye tema under samtalen, må fylkesmannen finne den rettslige problemstillingen og det rettslige grunnlaget og relatere nytt faktum til det.

Mangler i tjenestetilbudet/andre forhold

Barn og unge kan gi informasjon om mulige sårbare områder som kan være grunnlag for valg av tema i et fremtidig

tilsyn. Det forutsetter imidlertid at barn forteller om forhold som er av en slik art at det ikke er grunnlag for å sette i gang undersøkelser umiddelbart. Hvis fylkesmannen får opplysninger om mangler i tjenestetilbudet som gir grunnlag for bekymring for om dette skyldes mangler i styring og ledelse, kan tilsynet gjennomføres som en del av forberedelsen til et etterfølgende tilsyn der formålet er å undersøke styringsmessige forhold ved institusjonen, jf. [Prosedyre for tilsyn utført som systemrevisjon](#), Internserien 1/2008.

Hvis en ungdom forteller om alvorlige forhold som omhandler manglende samhandling mellom flere tjenester, manglende samarbeid mellom omsorgskommune og institusjon eller manglende samarbeid om helsetilbud, kan fylkesmannen vurdere om det er hensiktsmessig at forholdet «løftes ut» av det pågående tilsynet, og gjennomføres og avsluttes som en egen tilsynssak, jf. [Veileder i behandling av tilsynssaker etter barnevernloven](#), Internserien 4/2015. Det pågående tilsynet på institusjonen avsluttes og konkluderes på vanlig måte.

Hvis ungdommen forteller om rettigheter som er satt til side, for eksempel ved at det er brukt ulovlig tvang, skal dette i utgangspunktet behandles som en klage på enkeltvedtak. En slik klage kan imidlertid resultere i en tilsynssak fordi fylkesmannen får informasjon som indikerer lovbrudd som fylkesmannen skal følge opp som tilsynsmyndighet. Dette vil særlig være aktuelt der flere barn/ungdommer forteller om ulovlig tvangsbruk på institusjonen.

Fylkesmannen kan også vurdere at informasjon *ikke* skal inngå som en del av tilsynet. For eksempel kan fylkesmannen be institusjonens ansatte om å snakke med barnet/ ungdommen fordi barnet har opplevd noe som krever en forklaring eller oppfølging fra institusjonen. Hvis fylkesmannen overlater til institusjonen å ta opp et bestemt forhold med en ungdom, må dette nedfelles i referatet fra samtalen. Fylkesmannen må forsikre seg om at samtalen gjennomføres og at situasjonen endres, oppklares og/eller forbedres for den enkelte. Det kan fylkesmannen gjøre ved å kontakte barnet og institusjonen på telefon kort tid etter tilsynet, eller følge opp med nytt tilsyn innen rimelig tid.

Barn og unge kan også ha spørsmål som fylkesmannen kan svare på der og da, eller som fylkesmannen må undersøke nærmere for å kunne gi et godt nok svar. Noen ganger må fylkesmannen vurdere om det skal gjennomføres nye samtaler fordi ungdommen ønsker det.

Mistanke om straffbare forhold

Når barnet forteller om at det er utsatt for en straffbar handling, må fylkesmannen vurdere og avgjøre om forholdet skal politianmeldes. Dette kan for eksempel være opplysninger om at barnet er utsatt for vold eller seksuelle overgrep, at barnet eller andre barn ved institusjonen utøver vold eller seksuelle overgrep overfor andre beboere, eller at ansatte på institusjonen har begått vold eller seksuelle overgrep mot barna. Opplysningene kan også gjelde andre straffbare forhold.

Hovedregelen er at fylkesmannen har taushetsplikt, jf. barnevernloven § 6-7. Videreformidling av taushetsbelagte opplysninger krever samtykke eller hjemmel i lov. Etter § 6-7 tredje ledd *kan* det gis opplysninger til andre forvaltningsorgan, også politi, der dette er nødvendig for å fremme barneverntjenestens, institusjonens eller omsorgssenterets oppgaver *eller* for å forebygge vesentlig fare for liv eller alvorlig skade på noens helse.

Fylkesmannen har ingen plikt til å anmelde, men må vurdere å gi opplysninger/anmelde forholdet til politiet, eventuelt undersøke om andre har anmeldt forholdet. Dersom Fylkesmannen finner at vilkåret etter § 6-7 tredje ledd

er oppfylt, har fylkesmannen rett til å gi/annelde opplysningen til politiet.

I noen tilfeller vil det foreligge plikt til å anmelde. For visse straffbare handlinger har institusjonen og fylkesmannen avvergeplikt, jf. straffeloven § 196. De handlinger dette gjelder, er eksplisitt nevnt i bestemmelsen.

Avvergingsplikten gjelder uten hensyn til taushetsplikt og unnlattelse av å handle i disse tilfellene kan medføre straff.

Dersom det for eksempel foreligger pålitelig kunnskap om at barn har blitt utsatt for seksuelle overgrep, kan det foreligge anmeldelsesplikt dersom det er snakk om seksuell omgang som rammes av straffeloven § 192 (voldtekt), § 195 (seksuell omgang med barn under 14 år), § 197 (incest) eller § 199 (seksuell omgang med bl.a. fosterbarn), og det er fare for at nye overgrep vil kunne finne sted. Plikten til å anmelde eller gi opplysninger til politiet gjelder bare dersom forbrytelsen ikke kan avverges på annen måte.

Hvis det foreligger opplysninger om at en beboer har gjort en straffbar handling, må det også foretas en vurdering av om det foreligger adgang til å gi opplysninger til politiet ^{5,6} Er det mistanke om at barn/ungdom har begått overgrep mot et annet barn/ungdom må fylkesmannen etterspørre om institusjonen i samarbeid med Bufetat og omsorgskommunen har vurdert alternativt oppholdssted for den mistenkte eller den eller de barna/unge som angivelig er utsatt.

Når fylkesmannen blir kjent med opplysninger om mulige overgrep, må det vurderes og avgjøres om institusjonen, omsorgskommunen, Bufetat eller andre må informeres ⁷. Hvis fylkesmannen får opplysninger om ulike typer overgrep, må situasjonen umiddelbart håndteres. Det er viktig at fylkesmannen forsikrer seg om barnet er sikret god nok beskyttelse før de forlater institusjonen i slike situasjoner.

Når det foreligger opplysningsrett eller anmeldelsesplikt til politiet etter ovennevnte bestemmelser, er det ikke et krav om samtykke fra den/de opplysninger gjelder. Av hensyn til barnet er det imidlertid viktig at fylkesmannen snakker med ungdommen om dette og nøye forklarer hva som vil skje og hører ungdommens reaksjoner på dette. Når barnet i samtalen med fylkesmannen gir opplysninger om forhold som kan være straffbare, er det viktig at fylkesmannen informerer barnet om hvordan fylkesmannen vil håndtere opplysningene. Fra barn og unge er det gitt svært tydelige tilbakemeldinger på at voksne også i slike situasjoner må informere og samarbeide med den det gjelder. Deres tilbakemeldinger er at når voksne handler uten å samarbeide, kan det bidra til at situasjonen oppleves verre enn den i utgangspunktet var. Bruk den tiden som er nødvendig for at barnet/ungdommen opplever kontroll og beskyttelse i forhold til det barnet har fortalt (Forandringsfabrikken, 2016 ⁸).

⁵ [Barnevernet og taushetsplikten, opplysningsretten og opplysningsplikten](#) Rundskriv Q-24 mars 2005, kapittel 6.2.5 og 7.3.

⁶ [Retningslinjer for vurdering av om det skal gis opplysninger om straffbart forhold eller anmeldelse av beboer i barneverninstitusjon](#) Bufdir.

⁷ [Veileder for utarbeidelse av plan for krisehåndtering. Mistanke om ansattes seksuelle overgrep mot barn.](#) Q-1047/2002.

⁸ Forandringsfabrikken har lest og kommet med innspill til veilederen. Det vil fremgå hvor deres innspill er referert til/innarbeidet.

3.4 Informasjon fra ledelsen og ansatte

For å få undersøkt et forhold/tema godt nok og sikre pålitelig informasjon, må fylkesmannen styre informasjonsinnhenting gjennom intervju. I en systemrevisjon vil intervjuet alltid rettes mot *styringen* av et forhold, men intervjuformen er også egnet for å undersøke andre forhold, som for eksempel hvordan tvang utøves i akutte faresituasjoner. Ansatte og/eller ledelsen intervjues en og en, for å styre framdrift og unngå avsporing eller uheldig påvirkning. Dersom fylkesmannen velger en annen fremgangsmåte, må dette begrunnes særskilt.

Fylkesmannen må ut i fra formålet med tilsynet og hva som skal undersøkes ta stilling til hvem av de ansatte og ledelsen det er nødvendig å snakke med. Fylkesmannen må vurdere hvem som har relevant informasjon om det tema som skal undersøkes, og hvem som kan bidra til å belyse det eller de forhold som barna/ungdommene er opptatt av. Det er også nødvendig å intervju ansatte som kun arbeider i helger eller kveld og natt. Fylkesmannen må vurdere konkret hvor mange som skal intervjues for å sikre et tilstrekkelig informasjonsgrunnlag til å kunne konkludere. Når fylkesmannen gjennomfører tilsyn i en tiltak kan det være hensiktsmessig å intervju ansatte i en tiltaket og ledelsen i administrasjonen.

Det er informasjon fra de ulike kildene, hva den enkelte «vet» og «gjør» som sammen med annen informasjon om institusjonen, samtaler med barn, resultatdokumentasjon og eventuelt omvisning i institusjonen som utgjør det faktum som fylkesmannen skal vurdere rettsreglene mot og om praksis er i samsvar med styringsdokumentene.

3.4.1 Informasjon fra eier

Fylkesmannen må i enkelte tilfeller undersøke et eller flere forhold med eier av institusjonen, som for eksempel Bufetat. Det kan vise seg at det er eier som har de virkemidlene som er nødvendige for å rette opp lovbrudd og fylkesmannen skal rette ansvaret til riktig nivå, se bvl § 5-7, jf. 5A-7.

3.5 Gjennomgang av dokumentasjon

Hvilke dokumenter fylkesmannen skal gjennomgå vil være avhengig av hvor godt fylkesmannen kjenner institusjonen, hva som er tema for tilsynet og eventuell annen informasjon som kommer frem under tilsynet.

Institusjonene utarbeider dokumentasjon til ulike formål. Institusjonsplanen er et sentralt dokument som gir en beskrivelse av hvilke mål institusjonen styrer mot og hva som kjennetegner de barn og unge som institusjonen tar imot. Andre sentrale dokumenter er virksomhetsplan, organisasjonskart, stillingsbeskrivelser, kompetanseplaner, delegasjonsreglement, rutinebeskrivelser, prosedyrer, ledelsesavtaler, vaktlister og plandokument som angår beboerne.

Hvordan institusjonen realiserer forpliktelsene i institusjonsplanen i praksis kan blant annet fremgå av såkalt resultatdokumentasjon. Eksempler på resultatdokumenter er innholdet i journaler, beboermapper, handlingsplaner, tvangsprotokoller, referat fra møter med samarbeidspartnere, interne møter, som husmøter, avdelingsmøter og andre møter.

Barneverntjenestens eller fylkesnemndas vedtak og barneverntjenestens planer for det enkelte barn tydeliggjør

institusjonens oppdrag, og vil ofte fungere som en overordnet målsetting for den enkeltes opphold. Hvis fylkesmannen skal undersøke om institusjonen ivaretar forutsetningene for oppholdet, må fylkesmannen undersøke om de overordnede målsettingene for oppholdet gjenspeiles i den enkeltes handlingsplan. Om institusjonen faktisk gjør det de beskriver i handlingsplanen må fylkesmannen belyse gjennom samtaler med barn, intervju med ansatte, annen dokumentasjon og eventuell befaringsrapport.

Fylkesmannen skal få tilsendt tvangsprotokollene fortløpende og på forhånd gjort seg kjent med innholdet i disse. Det gjelder både det samlede omfang av tvangsbruk på institusjonen og tvang rettet mot hvert enkelt barn. Fylkesmannen må være særlig oppmerksom der det kommer frem at institusjonen ofte bruker tvang rettet mot enkeltbeboer(e). Har beboeren flyttet fra en institusjon i et annet fylke, skal fylkesmannen i tilflyttingsfylket vurdere om det skal innhentes informasjon om tidligere tvangsbruk fra fylkesmannen i fraflyttingsfylket. Fylkesmannen i fraflyttingsfylket må også vurdere om de skal sende opplysninger om tvangsbruk til fylkesmannen i tilflyttingsfylket. Helsetilsynet utarbeider retningslinjer for «Fylkesmannens arbeid med tvangsvedtak og tvangsprotokoller» som vil komme som et vedlegg til denne veilederen i løpet av 2017.

Hvis institusjonen viser til dokumenter som ikke kan legges frem under tilsynet, men som fylkesmannen må gjennomgå for å kunne konkludere, må fylkesmannen be om at disse ettersendes innen en rimelig frist.

3.5.1 Særlig om tilgang til Bufetats arkiv- og fagsystemer

Fylkesmannen skal ha tilgang til nødvendig og tilstrekkelig informasjon gjennom Bufetats arkiv- og fagsystem. Det er derfor viktig at fylkesmannen er klar over at statlige barneverninstitusjoner skal ha opprettet brukeridentiteter for ansatte. Dette gir tilgang til klientarkiv i ephorte og fagsystemet BiRK. Ved uanmeldt tilsyn i ordinær arbeidstid vil institusjonen via Bufetats brukerstøtte kunne gi fylkesmannen tilgang. På kveldstid eller i helger må innsyn i arkiv- og fagsystemer gjøres via en av Bufetats brukeridentiteter.⁹ Tilsvarende tilgang må skaffes fra Oslo kommune.

⁹ [Tilgang til Bufetats IKT-systemer i forbindelse med tilsyn fra Fylkesmannen](#). Rutine fra Bufdir.

3.6 Befaring

Fylkesmannen kan undersøke institusjonens lokaler/utførelse. Fysiske rammer kan gi viktig informasjon om hvordan institusjonen ivaretar sine oppgaver sett i forhold til institusjonens målgruppe og målsetting. Fylkesmannen vil dermed kunne skaffe seg informasjon om forhold av betydning når det for eksempel skal tas stilling til lovligheten av institusjonens vedtak om begrensninger i bevegelsesfriheten eller tilrettelegging av fritidsaktiviteter. Fylkesmannen kan be om å bli vist rundt i institusjonens fellesarealer, oppholdsrom, og barn og unges rom dersom de samtykker.

3.7 Uanmeldt tilsyn

Det ligger i oppdragets natur at struktur og opplegg ved uanmeldt tilsyn er annerledes enn ved meldt tilsyn. Uanmeldt tilsyn skal også planlegges, jf. kapittel 2, men det kan bli nødvendig å foreta endringer i opplegget underveis. Når fylkesmannen kommer på uanmeldt tilsyn, kan det komme overraskende på både barn og ansatte, særlig på dem som ikke har erfaring med tilsyn fra tidligere. God forvaltningsskikk tilsier at tilsynet ikke skal medføre større belastning enn nødvendig for barna og de ansatte. Fylkesmannen må vise respekt for planer og

aktiviteter som er i institusjonen den dagen besøket skjer, og om nødvendig tilpasse tilsynet etter dette.

Fylkesmannen kan møte vikarer på jobb som verken er kjent med fylkesmannens rolle eller har oversikt over nødvendige dokumenter. Barn som ikke har fått informasjon om tilsynet på forhånd får mindre tid til å bestemme seg for om de vil snakke med fylkesmannen eller ikke, eller forberede et tema som de ønsker å ta opp.

Kunnskapsinnhenting under uanmeldte tilsyn kan derfor være begrenset og ha flere feilkilder. Utgangspunktet er at fylkesmannen alltid må undersøke grundig nok. I det tilfellet at fylkesmannen ikke har tilstrekkelig grunnlag for å konkludere etter et uanmeldt tilsyn, vil den informasjon som er innhentet inngå i fylkesmannens vurdering av når og hvordan institusjonen skal følges opp videre. Dette må i så fall fremgå av rapporten, jf. kapittel 3.11.1. Dersom fylkesmannen kommer til stengte dører på uanmeldt tilsyn, må fylkesmannen alltid vurdere nytt tilsyn ved institusjonen.

3.8 Hvilket faktum skal legges til grunn – bevis og bevisvurdering

Målet med å innhente informasjon er å skaffe et mest mulig fullstendig bilde av hvordan barna har det på institusjonen, hvordan institusjonen blir styrt og hvordan det arbeides innenfor de tema fylkesmannen har undersøkt.

Fylkesmannen har i utgangspunktet undersøkt godt nok når informasjon som er nødvendig for å belyse temaene i tilsynet er innhentet og gjennomgått, det eventuelt er gjennomført omvisning og fylkesmannen på denne bakgrunn er i stand til å konkludere.

For å kunne bruke informasjonen som er innhentet som *bevis* må den være tilstrekkelig sannsynliggjort. Beviskravet er sannsynlighetsovervekt. Det betyr at fylkesmannen skal legge til grunn det faktum som er mest sannsynlig. Dette formuleres som at det skal være mer enn 50 % sannsynlighet for et faktum. Dette kan være problematisk når faktum trekker i forskjellig retning. Et kjent eksempel er der et barnet/ungdommen forteller om en situasjon og en eller flere ansatte gir opplysninger som tilsier at situasjonen er et annet. Fylkesmannen må da foreta en grundig undersøkelse av andre relevante kilder som kan bidra til å opplyse saken, for eksempel gjennomføre samtaler med andre barn/ungdom om samme forhold (uten å røpe taushetsbelagte opplysninger), snakke med andre ansatte, gjennomgå annen relevant dokumentasjon osv.

Der fylkesmannen har en bekymring for at noe er galt i institusjonen, men det er vanskelig å konkretisere hva bekymringen består i, må fylkesmannen undersøke og «grave» mer. Dette kan gjøres ved å intervju flere, lese andre dokumenter, snakke med flere barn osv. Fylkesmannen må vurdere om bekymringen skal følges opp og undersøkes umiddelbart, fordi konsekvensene av et eventuelt lovbrudd er alvorlig for den eller de barna det gjelder, eller beslutte at det skal gjennomføres et nytt tilsyn på institusjonen innen kort tid. Hvis fylkesmannen vurderer at forholdet er av mindre alvorlig karakter, kan opplysninger om mulige lovbrudd inngå i fylkesmannens risikovurdering i forkant av neste tilsyn på institusjonen.

3.9 Fylkesmannens vurdering og konklusjon

Fylkesmannen skal legge til grunn det faktum som er mest sannsynlig, og vurdere institusjonens aktiviteter mot kravene i loven. Der fylkesmannen har brukt tid på å forberede og konkretisere hvilke krav som kan stilles, kan fylkesmannen bli mer treffsikker på hvilken informasjon som skal innhentes. Dette vil gjøre det enklere å konkludere med lovbrudd eller ikke. Er det uklart med hensyn til hvilke rettslige problemstillinger som skal belyses eller

faktum er uklart, må fylkesmannen undersøke mer. Rapporten kan da konkludere med nettopp det, og samtidig beskrive hvordan fylkesmannen planlegger å følge opp tilsynet.

En praksis kan være forsvarlig selv om den ikke ligger innenfor *kjernen* av god barnevernfaglig praksis i det konkrete tilfellet. Hvor store avvik fra anbefalt praksis fylkesmannen kan godta, er avhengig av hvor alvorlige følger det kan få for barna/ungdommene i det enkelte tilfellet. For å bedømme om institusjonens praksis ligger innenfor det forsvarlige, må fylkesmannen be institusjonen begrunne hvorfor de har valgt en annen praksis, og hvordan de mener den er utviklingsstøttende for barnet/ungdommen. Fylkesmannen må ta stilling til om institusjonens praksis og begrunnelse er holdbar. Eksempel på faktorer som må tillegges vekt er faren for skade på det enkelte barn eller gruppen av barn, og om det er satt i verk effektive kompensierende tiltak for å forhindre dette.

Fylkesmannen kan ikke konkludere videre enn det er grunnlag for. For eksempel kan det ikke i tilsynsrapporten konkluderes med at barn på institusjonen i sin helhet «får forsvarlig omsorg og behandling» når fylkesmannen har undersøkt og vurdert innenfor et begrenset område.

Fylkesmannen skal også være tilbakeholden med å trekke slutninger om svikt i styring ut fra enkelthendelser. For at barn og unge skal få forsvarlig omsorg og behandling også etter at fylkesmannens tilsyn er avsluttet, må fylkesmannen alltid be institusjonen redegjøre for hvordan den vil sikre at uheldige hendelser ikke gjentar seg.

Fylkesmannen må vurdere om det er hensiktsmessig at forhold som omhandler manglende samarbeid mellom instanser gjennomføres og avsluttes som en tilsynssak, jf. [Veileder i behandling av tilsynssaker etter barnevernloven](#), Internserien 4/2015. Se også veilederen kapittel 6.3.

Det er fylkesmannen som skal presisere lovkravene. Har institusjonen en annen forståelse av rettsreglene skal det ikke tas med i tilsynsrapportens konklusjon. Eventuell uenighet om lovforståelse kan eventuelt tas opp med Bufdir. Eventuell uenighet om faktum må søkes avklart med institusjonen før det konkluderes.

I NESTOR skal det hakes av for «Lovbrudd/avvik påpekt» dersom fylkesmannen konkluderer med at det er lovbrudd. Da vil det komme opp valg for «Pålegg varslet» og «Pålegg gitt» som kan registreres, se 4.1.1.

3.10 Avslutning av tilsynet

Tilsynet på institusjonen kan avsluttes med et kort møte med barn og ansatte for å orientere om hva som har kommet frem under tilsynet og hvordan fylkesmannen har konkludert. Hensikten med møtet er å gi institusjonen mulighet til å komme med kommentarer eller innvendinger, og komme til enighet om de faktiske forhold som fylkesmannen har lagt til grunn for sin vurdering. Hvis fylkesmannen ikke har funnet lovbrudd, vil det mest sannsynlig ikke være nødvendig med møte.

3.11 Tilsynsrapport og referat

3.11.1 Tilsynsrapporten

Etter hvert tilsyn på institusjonen skal det utarbeides en skriftlig rapport som sendes institusjonen, Bufetat eller Oslo kommune, jf. tilsynsforskriften § 8 siste ledd.¹⁰

Rapporten som utarbeides etter tilsyn er et viktig virkemiddel i fylkesmannens kommunikasjon med institusjonen, Bufetat og andre som ønsker å lese rapporten. Rapporten skal gi opplysninger om hva som er formål med tilsynet, hva fylkesmannen har undersøkt og hva som er funnet under tilsynet som ikke er i samsvar med loven. Institusjonen må forstå hvorfor fylkesmannen har vurdert et forhold som lovlig eller ulovlig. Der fylkesmannen konkluderer med lovbrudd, må dette komme klart frem i rapporten, og det må vises til hvilke rettsregler som er brutt.

Utgangspunktet er at tilsynsrapporten er et offentlig dokument etter offentleglova. Dette har betydning for hvordan rapportene utformes. Det skal alltid foretas en konkret vurdering av hvilke opplysninger fra samtaler med barn som skal gjengis i rapporten. Informasjon fra samtaler som bidrar til å belyse tema for undersøkelsen og derfor har betydning for å forstå konklusjonen, skal fremgå av rapporten. Rapporter som inneholder opplysninger underlagt taushetsplikt, og som kan identifisere enkeltpersoner må unntas helt eller delvis, jf. offentleglova § 13 og barnevernloven § 6-7, jf. fvl § 13. Her vil rapport og referat kunne være helt eller delvis sammenfallende, det vil si at det kan lages én rapport om et enkeltbarn som unntas helt.

Fylkesmannen må særlig være oppmerksom på koblingsfaren når rapporten utarbeides. Det kan være koblingsfare og lett å identifisere enkeltbeboere der det bor få beboere, og der rapporten gir opplysninger om spesiell problematikk/bruk av tvang.

Fylkesmannen må vurdere om omsorgskommunen skal ha kopi av rapporten, eller om kommunen bør informeres i et eget brev der hvor det fremkommer opplysninger som barneverntjenesten skal følge opp, for eksempel der det viser seg at barnet har større utfordringer enn først antatt, og har behov for et annet og mer behandlingsrettet tiltak.

¹⁰ Kapittelet erstatter brev fra Statens helsetilsyn til Fylkesmannen i Hedmark 1. oktober 2014.

3.11.1.1 Institusjon med en eller flere avdelinger

Dersom en institusjon har flere godkjente enheter/avdelinger, er utgangspunktet at det skal utarbeides en rapport for hver enhet/avdeling. Fylkesmannen kan imidlertid vurdere om det er hensiktsmessig å utarbeide en felles rapport. I sistnevnte tilfellet må rapporten tydeliggjøre i hvilken enhet/avdeling eventuell svikt ligger. Videre må det ikke være for lenge mellom tilsynene på første og siste enhet/avdeling, slik at samlerapporten skrives innen rimelig tid. Se også kapittel 6.1.

3.11.1.2 Særlig om TFCO-tiltak

Fylkesmannen bør skrive en felles rapport fra tilsyn i tiltaket (behandlingsenheten og behandlingshjemmene). Rapporten må tydeliggjøre hvor svikten ligger, i behandlingsenheten og/eller behandlingshjemmet. Videre må det ikke være for lenge mellom tilsynene på behandlingsenhet og behandlingshjem, slik at samlerapporten kan skrives innen rimelig tid.

Der behandlingsenheten har behandlingshjem i flere fylker, kan flere embeter samarbeide om gjennomføring av tilsynet der dette er hensiktsmessig. Dersom fylkesmannen i det fylket behandlingshjemmet ligger utarbeider en rapport etter tilsyn med tiltaket (behandlingsenhet med tilhørende behandlingshjem), vil det kreve et tett samarbeid med fylkesmannen i det fylket behandlingsenheten er lokalisert. Rapport og referat skal også i dette tilfellet utformes i tråd med anbefalingene i kapittel 3.11.1 og 3.11.2, se også kapittel 6.2.

3.11.2 Referat fra samtalen med barn

Fylkesmannen skal dokumentere opplysningene fra samtalen/e i eget referat. Hva som skal dokumenteres må fylkesmannen vurdere konkret og i samarbeid med barnet. Fylkesmannen må vurdere om informasjonen er relevant for tilsynet med institusjonen eller om ungdommen forteller om forhold som skal viderefremmes for eksempel til kommunen. Opplysninger om lovbrudd eller mulige lovbrudd må alltid skrives ned, i samarbeid med barnet, og viderefremmes til institusjonen. Informasjon som institusjonen eller kommunen skal følge opp må også nedtegnes. Hvis barnet forteller at alt er bra og ellers ikke har noe å bemerke, må også dette noteres. Etter samtalen bør fylkesmannen gå gjennom det som er skrevet ned, for å sjekke med barnet om det er riktig forstått, og for at han eller hun skal få en mulighet til å kommentere eller korrigere opplysningene.

Fylkesmannen må i samarbeid med barnet bestemme hvordan konkrete opplysninger fra samtale skal formidles der dette er nødvendig for at institusjonen, Bufetat/institusjonseier eller barneverntjenesten raskt skal kunne rette opp ulovlige forhold eller endre en uheldig praksis. Tilsvarende må nødvendige opplysninger formidles til representanter for enslige mindreårige. Det bør fremgå av referatet om det er informasjon fra samtalen som skal følges opp og hvordan, for eksempel i et eget punkt om «videre oppfølging». Dokumentet skal lagres på barnets navn sammen med øvrig informasjon om institusjonen.

Referatet må ses på som en del av fylkesmannens interne arbeidsdokumenter som kan unntas fra innsyn. Den er også unntatt fra innsyn etter reglene om taushetsplikt, jf. offentleglova § 13, bvl § 6-7, jf. fvl § 13 første ledd.

Dokumentet kan være en informasjonskilde ved utarbeidelse av rapporten, og sikrer kontinuitet ved framtidige samtaler med barna og undersøkelser av institusjonen. Dokumentasjon skal sikre at opplysningene kan kontrolleres i ettertid, da det kan dreie seg om første informasjon i en klage- eller tilsynssak.

4 Oppfølging av tilsynet

4.1 Pålegg og merknad/begrunnet melding

Fylkesmannen skal følge opp tilsynet inntil lovbrudd er rettet, jf. [«Retningslinjer for oppfølging og avslutning av tilsyn ved lovbrudd i virksomheter», Internserien 8/2011](#). Retningslinjene er basert på at tilsyn skal følges opp med dialog mellom institusjonen og fylkesmannen. Så vidt mulig bør Fylkesmannen beskrive i tilsynsrapporten eller følgebrev til tilsynsrapporten hvilke tiltak som forventes av institusjonen skal sette i verk for å rette opp der institusjonen har en praksis som ikke er i samsvar med lov eller forskrift, jf. tilsynsforskriften § 12. Fylkesmannen må gjøre en konkret vurdering av om det bør gis pålegg i form av enkeltvedtak på alle trinn i oppfølging av tilsynet.

4.1.1 Pålegg

En forutsetning for å vurdere ytterligere reaksjoner som pålegg eller stengning, er at fylkesmannen har fastslått at det foreligger lovbrudd og institusjonen viser liten vilje og/eller evne til å rette feil. Fylkesmannen kan gi pålegg om å rette mangler eller om nødvendig stenge der institusjonen drives på en måte som kan ha skadelige følger for barna som oppholder seg der, eller der driften på annen måte er uforsvarlig.

Fylkesmannens pålegg om å rette et forhold eller legge ned driften gis som enkeltvedtak som kan påklages til

Statens helsetilsyn, jf. barnevernloven § 5-7 annet ledd og tilsynsforskriften § 12 annet ledd. Se også merknadene til § 2-3 b, jf. Ot.prp. nr. 69 (2008–2009) kapittel 12, hvor departementet tydeliggjør at pålegg om retting kan påklages til Statens helsetilsyn.

Pålegg skal forhåndsvarsles og begrunnes, jf. forvaltningsloven §§ 16 og 17. Varselet sendes til institusjonens leder og eier. Forhåndsvarsel kan i noen tilfeller unnlates, jf. forvaltningsloven § 16 tredje ledd bokstav a-c. Dette kan være aktuelt der det er nødvendig med øyeblikkelig inngrep, for eksempel der fylkesmannen pålegger institusjonen tiltak for å beskytte barn mot overgrep i institusjonen, jf. avvergeplikten i straffeloven § 196. Varsel om pålegg skal som hovedregel gis skriftlig, i form av et eget brev, og skal gi institusjonen mulighet til å uttale seg (kontradiksjon).

Pålegget skal inneholde en frist for når forholdet skal være rettet, jf. § tilsynsforskriften § 12. Hva som er rimelig frist er avhengig av alvorlighetsgrad og kompleksitet. Pålegget rettes til leder og eier av institusjonen, med kopi til oppfølgingskommunene. Dersom pålegg ikke fører frem, kan fylkesmannen om nødvendig gi pålegg om å stenge institusjonen. Fylkesmannen kan også stenge en institusjon umiddelbart der situasjonen anses som svært alvorlig. Vedtak om å stenge en institusjon kan påklages til Statens helsetilsyn, se kapittel 1.3 om Bufetats oppfølging av godkjenningen ved stengning.

Varsel om pålegg og ev. pålegg registreres i NESTOR.

4.1.2 Begrunnet melding/merknad

Tilsynsforskriften gir føringer knyttet til tilsynsmyndighetens bruk av «begrunnet melding», jf. § 12. Begrunnet melding gis der fylkesmannen blir oppmerksom på forhold som bør endres. Der fylkesmannen finner lovbrudd, skal det konkluderes med nettopp det. Fylkesmannen skal bruke «begrunnet melding» eller «merknad» der institusjonen har et forbedringspotensial, men hvor forholdet er lovlig.

5 Andre etaters ansvar for å følge opp barn og unge

Fylkesmannen kan ha informasjon som gir grunnlag for å anta at svikt i tjenestetilbudet har sammenheng med at andre instanser ikke oppfyller sitt ansvar. Da er det viktig at tilsynet ikke bare retter seg mot institusjonen, men at fylkesmannen benytter sin tilsynsmyndighet etter helse-, opplærings- eller sosiallovgivningen, og at de ulike avdelingene internt i embetet arbeider sammen, jf. kapittel 2.1.

5.1 Taushetsplikt og adgang til å formidle taushetsbelagte opplysninger

Fylkesmannens taushetsplikt er på barnevernområdet regulert i barnevernloven § 6-7, og det følger av bestemmelsen at enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan etter barnevernloven har taushetsplikt etter forvaltningsloven §§ 13 til 13e. Taushetsplikten etter barnevernloven er noe strengere enn etter forvaltningslovens regler, jf. barnevernloven § 6-7 annet og tredje ledd.

Bestemmelsene om taushetsplikten er imidlertid ikke til hinder for tilsynsoppfølging av andre deler av tjenesteapparatet som yter tjenester til barn eller samarbeid internt i embetet.

Samarbeidet må skje innenfor reglene om taushetsplikt og personvern. Videreformidling av taushetsbelagte

opplysninger krever samtykke fra partene eller hjemmel. Forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 2 hjemler at opplysningene kan brukes for å oppnå det formålet de er innhentet for, blant annet i forbindelse med saksforberedelse, avgjørelse, gjennomføring av avgjørelsen, oppfølging og kontroll. Det åpnes for en adgang til å formidle opplysninger internt i forvaltningsorganet og til andre forvaltningsorgan for å løse de oppgaver forvaltningsorganet har i forbindelse med behandling av en sak.

Videre åpner forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 3 for å formidle opplysninger internt i organet eller etaten i den utstrekning det trengs for en hensiktsmessig arbeids- og arkivordning. Opplysninger skal bare være tilgjengelig for tjenestemenn innen samme organ eller etat når det har sammenheng med vedkommendes arbeidsoppgaver.

Dersom det er ulike avdelinger og/eller ansatte hos fylkesmannen som arbeider med tilsyn med barnevernloven og tilsyn med helsetjenester eller andre tjenester, kan det utveksles taushetsbelagt informasjon mellom ansatte i den utstrekning som er nødvendig i saksbehandlingen i den enkelte sak/det enkelte institusjonstilsyn.

Ved institusjonstilsynet kan fylkesmannen få opplysninger om svikt i for eksempel helsetjenestetilbudet til et enkelt barn som må følges opp med tilsyn mot den aktuelle helsetjenesten. Barnevernloven § 6-7 tredje ledd regulerer videreformidling av taushetsbelagte opplysninger til andre forvaltningsorganer. Etter bestemmelsens ordlyd er det uklart om den regulerer fylkesmannens adgang til å videreformidle opplysninger, men Ofstad/Skard ¹¹ uttaler at bestemmelsen fastsetter rammene for barnevernsforvaltningens utlevering av opplysninger.

Etter barnevernloven § 6-7 tredje ledd kan Fylkesmannen videreformidle opplysninger om barnet når dette er nødvendig for å utføre fylkesmannens oppgaver, det vil si føre tilsyn med helsetjenestens oppfølging av barnet. Det samme følger av forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5.

Det er viktig at taushetsbelagte opplysninger ikke gis større spredning enn det som er nødvendig.

Alle administrative nivå innenfor barnevernmyndighetene tilhører samme etat. Dette medfører at både den kommunale barneverntjenesten, fylkesmannen, Barne-, ungdoms- og familieetaten, Barne- og likestillingsdepartementet og Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker tilhører samme etat. Det samme gjør barneverntjenestene i forskjellige distrikt eller kommuner. ¹²

¹¹ K Ofstad, R Skard. Barnevernloven med kommentarer.

¹² [Barnevernet og taushetsplikten, opplysningsretten og opplysningsplikten](#), Rundskriv Q-24.Kap. 6.1.4 og 6.1.5.

5.2 Kommunens ansvar

Kommunen har ansvar for å følge opp barnet, jf. barnevernloven §§ 4-5, 4-16 og 4-28. Kommunen har ansvar uavhengig av grunnlag for oppholdet og institusjonens plassering. Dette gjelder selv om barnets tilknytning til kommunen endres, for eksempel ved at barnet flytter til en institusjon i en annen kommune, jf. barnevernloven § 8-4. Barneverntjenesten skal følge nøye med på utviklingen til barnet. Der omsorgen er overtatt fremhever departementet at oppfølgingsansvaret inneholder flere ulike elementer, jf. Prop. L 106 (2012–2013) side 177: «Et vesentlig element er å vurdere om omsorgsovertagelsen fungerer etter sitt formål. Barneverntjenesten må gjennom hele plasseringen også vurdere om barnet får nødvendig omsorg og behandling i samsvar med forutsetningene i plasseringsvedtaket».

Videre heter det at «Det er barneverntjenesten som etter en omsorgsovertakelse har hovedansvaret for å sikre at barnet får et tilstrekkelig samordnet og helhetlig hjelpetilbud.»

Barneverntjenestens ansvar gjelder enten barnet har tiltak under barnevernloven og har behov for tjenester etter andre lover i tillegg, for eksempel etter psykisk helsevernloven, eller barnet bor i barnebolig etter helse- og omsorgstjenesteloven som følge av nedsatt funksjonsevne.¹³ Hvis oppholdet ikke fungerer innebærer det at barneverntjenesten må vurdere «om institusjonsoppholdet skal avsluttes og erstattes med plassering i en annen institusjon eller med et tiltak utenom institusjonen». ¹⁴ Når fylkesmannen har informasjon som tyder på at kommunen ikke ivaretar sitt oppfølgingsansvar, er dette kunnskap om mulige lovbrudd som fylkesmannen må følge opp på lik linje med annen informasjon som fylkesmannen bruker som grunnlag for å vurdere om det skal iverksettes tilsyn. Der omsorgskommunen ligger i et annet fylke enn institusjonen, skal fylkesmannen i dette fylket informeres for å vurdere om kommunen skal følges opp.

^{13,14} K Sandberg. [Ansvarsforhold for barn plassert utenfor hjemmet etter barnevernloven med tjenester som hører inn under annet lovverk. Internserien 6/2015.](#)

5.3 Bufetats ansvar

Under tilsynet kan det vise seg at det er nødvendig å innhente informasjon fra Bufetat som tiltaksformidler eller som godkjenningsmyndighet. Ved lovbrudd må fylkesmannen vurdere hvor ansvaret for det konkrete forhold som skal rettes opp er plassert, og hvem som har de virkemidler som er nødvendige for at forholdet blir rettet. Formålet med tilsynsansvaret fremgår av Prop. 106 L (2012–2013) kapittel 26. Formålet med tilsynsansvaret er: «... å gi tilsynsmyndigheten hjemmel til å undersøke relevante myndigheter og ansvarliggjøre rett nivå der lovbrudd avdekkes. Ny tilsynshjemmel vil i praksis først og fremst omfatte oppgaver utført av det regionale nivået.» Tilsvarende gjelder for Oslo kommune der dette er aktuelt.

Fylkesmannen må avgjøre hvor langt opp i ansvarslinjen de skal undersøke i den enkelte sak. Vi viser i denne sammenheng til Prop. L 106 (2012–2013), der det går tydelig frem at også Bufetat som eier av institusjonen kan ansvarliggjøres for lovbrudd i en institusjon: «Leder av institusjon, sentre for foreldre og barn samt omsorgssentre er ikke alltid i posisjon til å kunne lukke avviket. I noen tilfeller vil det være eier som har de virkemidlene som skal til.»

6 Noen særskilte utfordringer

6.1 Institusjon med en eller flere enheter/avdelinger

En institusjon består av en administrasjon og en eller flere enheter/avdelinger. Hovedregelen er at det skal føres tilsyn med hver enhet/avdeling, og hybler som er en del av institusjonen. Er institusjonen privat, har departementet forutsatt at hybelen skal være godkjent av Bufetat eller Oslo kommune.

Det er fylkesmannen i det fylket institusjonen ligger som skal gjennomføre tilsynet. Dette omfatter også enheter/avdelinger som er godkjent som selvstendige enheter/avdelinger, men administrasjonen ligger i et annet fylke. Om en enhet/avdeling skal defineres som selvstendig avgjøres av Bufetat som godkjenningsmyndighet, og vil

være avhengig av graden av selvstendighet i den administrative, faglige og/eller den daglige oppgaveutøvelsen.

Dersom institusjonen har en eller flere underavdelinger i andre fylker, og disse *ikke* blir regnet som selvstendige enheter/avdelinger, skal tilsynet utføres av fylkesmannen i det fylket der administrasjonen ligger, med mindre annet avtales.¹⁵

Hvert tilsyn skal ha sin særskilte registrering i NESTOR. Der en institusjon har flere enheter/avdelinger det blir ført tilsyn med, skal navnet på institusjonen og enheten/avdelingen skrives inn på følgende måte:

Virksomhet (tilsynsobjekt):

der kommaet markerer skillet mellom institusjonen og enheten/avdelingen.

¹⁵ [Brev fra BLD 16.05.2008 ref. 200704269-/JFA.](#)

6.2 Særlig om TFCO-tiltak

TFCO-tiltak består av en behandlingsenhet som har flere behandlingshjem knyttet til seg. Tiltaket som helhet, behandlingsenheten og de private hjemmene, er å anse som en barneverninstitusjon.¹⁶ Behandlingsenheten gir omfattende veiledning, opplæring og oppfølging av behandlingshjemmene. Følgelig må tilsynet rette seg mot tiltaket som helhet. Der fylkesmannen finner lovbrudd, skal lovbruddet adresseres til behandlingsenheten, som har ansvar for å rette forholdene. Det er fylkesmannen i det fylket behandlingsenheten ligger som skal føre tilsyn med tiltaket som helhet (behandlingsenheten og hjemmene). Har behandlingsenheten behandlingshjem i flere fylker, kan embetene avtale en annen løsning der de finner at dette er hensiktsmessig.

¹⁶ [Brev fra BLD 25. juni 2010. 201003354-/LFO.](#)

6.3 Samarbeid mellom flere instanser

Samarbeid med andre instanser kan være relevant som eget tema for tilsyn på institusjonen, og bør undersøkes i alle sammenheng hvor barn har behov for tjenester fra flere instanser. For å sikre forsvarlig oppfølging av barn og unge på institusjon, skal den kommunale barneverntjeneste og institusjonen ha en løpende dialog om forhold knyttet til barnets helse og utvikling, skole og dagtilbud. Institusjonen skal ha skriftlige rutiner som sikrer beboernes rett til medisinsk tilsyn og behandling, jf. rettighetsforskriften § 8. Rutinen bør også si noe om institusjonen skal arbeide sammen med BUP. Barneverntjenesten skal om nødvendig initiere møte med andre instanser for å diskutere mulige løsninger for barn og unge med sammensatt problematikk, jf. [Samarbeid mellom barneverntjenester og psykiske helsetjenester til barnets beste. Rundskriv IS-11/2015](#) og veilederen [Samarbeid mellom skole og barnevern](#). Fylkesmannen bør også vurdere om øvrig kompetanse i embetet skal benyttes for å belyse forhold knyttet til helse og skole, se kapittel 2.1 og 5.

Vedlegg 1 Forslag til tekst om tilsyn på institusjonen

Til deg som bor på

Fylkesmannen vil treffe deg

Vi, navn kommer på tilsyn XXXXdag, datoXXXX, kl XX

Vi vil treffe deg for å snakke om hvordan du har det på XXXX.

Det er vår jobb å følge med på hvordan du har det der. Det er viktig at du sier fra til oss hvis noen behandler deg eller andre dårlig. Du kan også stille oss spørsmål om ting du lurer på.

Trenger du tolk, kan du ta kontakt med de ansatte på xx.

Vi kontakter deg når vi kommer.

Hvis du ikke kan treffe oss, kan du kontakte oss på mobil/telefon fra kl 9 til 15 og spørre etter navn eller sende en sms eller e-post til (ikke postmottak)

Vedlegg 2 Samtaler med barn

1 Samtaler med barn på barneverninstitusjoner

I dette tillegget omtales forhold som er sentrale for samtaler som skal gjennomføres med barna på institusjonene. Det erstatter *Veileder for fylkesmannens samtaler med barn og unge i barneverninstitusjoner*, Internserien 1/2012. Vedlegget kan leses som et supplement til andre veiledere om barnesamtaler som er skrevet til bruk i barnevernets arbeid.

I samarbeid med Landsforeningen for barnevernsbarn og Forandringsfabrikken er det innhentet kunnskap fra barn og unge om deres erfaringer fra fylkesmannens tilsyn med barneverninstitusjoner. Disse er i stor grad innarbeidet i veilederen og i dette tillegget.

Fylkesmannen har ansvar for at de ansatte som har samtaler med barn i barneverninstitusjoner har den kompetansen som er nødvendig. Statens helsetilsyn arrangerer kurs i samtaler med barn i barneverninstitusjoner, kurset er et supplement til den kompetansen fylkesmennes ansatte forøvrig har gjennom sin utdanning og arbeidserfaring.

2 Tilrettelegging og gjennomføring av samtaler

Samtaler kan ha ulike formål. Det går et skille mellom samtaler som har et terapeutisk formål og samtaler som har et undersøkende formål. Samtaler med barn i tilsyn har som formål å undersøke om det enkelte barn får forsvarlig omsorg og behandling. Informasjonen fra barna skal også supplere den undersøkelsen fylkesmannen gjennomfører for å bedømme om institusjonen drives forsvarlig. Det som derfor beskrives i denne veilederen er samtaler med et undersøkende formål.

Ikke alle barn forteller om vanskelige temaer som mangelfull omsorg eller forhold som angår egen helse eller utvikling. De trenger voksne som tør spørre og legge til rette for muligheten til å fortelle. Mange barn og unge på barneverninstitusjoner har med seg erfaringer som kan innvirke på hvordan de opplever både den voksne samtalepartneren og temaene som tas opp. En god og nyttig samtale med barn krever en voksen med erfaring og kompetanse. Den voksne må ha innsikt i og kunne reflektere over hvordan egen væremåte og samtaleform kan virke inn på et barn eller en ungdom. Samtalens formål har i tillegg betydning for hvordan samtalen bør struktureres og

utføres.

2.1 Fysiske rammer

Samtalen bør skje på et egnet sted der det er mulig å snakke i rolige omgivelser uten forstyrrelser. Den bør ikke foregå der det er andre til stede, eller der andre kan høre samtalen. Det er vesentlig at samtalen finner sted på en arena der barnet eller den unge føler seg trygg og er komfortabel. Noen barn vil foretrekke rommet sitt, mens andre vil ønske et mer nøytralt sted. Innspill fra ungdom selv når det gjelder valg av sted er enkelt: «Spør barna/ungdommen om hvor dere skal snakke og om dere skal gjøre noe sammen mens dere prater. Og spør om hva som kan gjøre det koselig der» (Forandringsfabrikken, presentasjon av anbefalinger om tilsyn, 2016).

2.2 Hvem snakker fylkesmannen med først?

Fylkesmannen må vurdere om det er ønskelig å snakke med barna eller ansatte først. Som hovedregel anbefaler Helsetilsynet å snakke med barna eller ungdommene før samtaler med de ansatte.

Når ungdom med institusjonserfaring blir spurt om å gi råd til fylkesmannen om dette tema, er de entydige på at ungdommen må snakkes med først (ref. Forandringsfabrikken, 2016). Hvis fylkesmannen velger å henvende seg til de ansatte før de snakker med ungdommene, er tilbakemeldingen at ungdom kan miste tillit til at den voksne fra fylkesmannen virkelig er interessert i eller klarer å fange opp deres perspektiv. Fylkesmannen vil av mange bli oppfattet som «farget» av de ansattes fortellinger om ungdommen og det vil kunne forstyrre hvordan de kan ta inn over seg ungdommens opplevelse av virkeligheten. Sjansen er da stor for at mange ungdommer velger bort samtalen med fylkesmannen. Et lignende syn fremkommer i en rapport Redd Barna utarbeidet (2012) på bakgrunn av en rundebordskonferanse om barns rett til å bli hørt i barnevernet. Det vises her til forskning (Tjelflaat & Ulset) om tilsyn på barneverninstitusjoner der det fremgår at mange ungdommer ikke ser noe poeng i å fortelle tilsynet hvordan de har det fordi de antar at tilsynet helst lytter til de ansatte på institusjonen. Det pekes på at hvis fylkesmannen starter besøket med å drikke kaffe med de ansatte, tolkes dette som et sterkt samhold mellom tilsyn og personalet, noe som fører til at mange ungdommer blir usikre på om tilsynet virkelig er der for dem.

Noen ganger kan fylkesmannen av ulike årsaker likevel vurdere at det er nødvendig å snakke med ansatte først. Det blir da viktig å ta høyde for hvilken effekt dette kan komme til å ha på ungdommenes ønske om å snakke med fylkesmannen i etterkant. For å øke tilliten til tilsynspersonen vil det være nødvendig å informere ungdommen om hvorfor fylkesmannen måtte snakke med de voksne først. Hvis de unge får en grei forklaring, vil de vanligvis akseptere det.

Hvis fylkesmannen har fått informasjon om den enkelte ungdom i sin samtale med de ansatte, er det ekstra viktig å være åpen om innholdet og begrunnelsen for dette, se nedenfor om lesing av dokumenter før samtaler. Det kan være klokt om fylkesmannen gir uttrykk for forståelse for at ungdommer kan bli skeptiske til den voksnes åpenhet og interesse for ungdommens perspektiv hvis de innhenter informasjon fra ansatte før de snakker med ungdommene.

2.3 Hvem er til stede i samtalerommet?

I utgangspunktet bør det, av hensyn til barnet, være to fra fylkesmannen i en samtale som ledd i tilsynet. Barnets rettssikkerhet styrkes ved at en kan konsentrere seg om samtalen og en kan ta referat.

For noen barn og unge vil det imidlertid kunne være utrygt å måtte ha samtale der to voksne deltar. Maktbalansen kan bli skjev med to voksne og ett barn i rommet, noe som kan påvirke hvilken informasjon barnet klarer å gi. Det innebærer at det i enkelte tilfeller kan være klokt at samtalen gjennomføres av bare en fra fylkesmannen.

Den som har hovedansvaret for samtalen kan uansett endre på situasjonen i løpet av samtalen hvis det blir nødvendig. Hvis man ser at et barn blir urolig eller tilbaketrukket og at det skyldes ubehag ved at det er for mange voksne til stede, kan man avbryte samtalen og bli enig om at en går ut. På samme måte kan det være nødvendig å hente en kollega inn hvis samtalen karakter gjør det nødvendig at to hører. Det sentrale er at man, og hvordan man, kommuniserer med barna om hvorfor man gjør som man gjør.

Selv om det er to til stede, bør én føre samtalen fordi barnets tankerekke vil kunne brytes ved at flere deltar i dialogen. Råd fra ungdom med institusjonserfaring på dette punktet er tydelig: «Spør om barnet eller den unge vil snakke med begge dere – eller bare en av dere» (Forandringsfabrikken, 2016).

Barn og unge har rett til å snakke med de som utøver tilsynet uten at personalet er til stede, jf. tilsynsforskriften § 8 femte ledd. Dette skal være utgangspunktet i alle samtaler og barn og unge må informeres om dette. Samtidig må det gis informasjon om at de kan ha med seg en voksen de er trygg på og som de selv velger. Denne trygghetspersonen må bli bedt om å holde seg i bakgrunnen, eventuelt inntil fylkesmannen eller barnet inviterer personen inn i samtalen.

Fylkesmannen kan gjennomføre samtaler med to eller flere barn og unge sammen, hvis barna selv ønsker dette. Fylkesmannen bør da i starten av samtalen avtale med ungdommen hvordan de skal forholde seg til personlige opplysninger. Samtalene må styres på en slik måte at personlige opplysninger ikke utleveres eller private forhold drøftes mens andre er til stede. Barn og unge har ikke taushetsplikt om det de måtte få vite om andres personlige forhold. Fylkesmannen må uansett ta individuell kontakt med hvert enkelt barn og tilby enesamtale i tråd med forskriften.

3 Faser i samtalen

Formålet med samtaler med barn som ledd i tilsynet er både å påse at det aktuelle barnet får forsvarlig omsorg og behandling og å få barnets erfaringer når det gjelder det temaet som undersøkes i det aktuelle tilsynet. Det er den voksnes ansvar at samtalen tilrettelegges og styres slik at barnet kan få gitt opplysninger og får anledning til å fortelle om sine opplevelser.

3.1 Kontaktetablering

Både kunnskap fra unge og forskning bekrefter at det er klokt å snakke fleksibelt og fritt med barnet eller den unge i starten, for å etablere tillit. Temaene kan være noe barnet liker å gjøre, er god på, er engasjert i, ønsker for tida framover – eller det kan være om skolen, venner etc. Kunnskap fra barn og unge forteller oss også at det er nødvendig at den voksne deler noe om seg selv for at samtalen skal kunne oppleves som likeverdig og ekte. Dette betyr ikke at fylkesmannens ansatte skal bruke av barnets tid til å fortelle om sitt eget liv. Det betyr snarere å vise at man husker ting barnet har fortalt før, at man forstår at barnet synes det er slitsomt med stadig nye ansatte i turnus å forholde seg til eller at man forstår barnets reaksjon på en lærer. Det kan også bety at samtaler kan løse når den

voksne forteller om enkelthendelser i egne liv, men dette må være historier som ikke konkurrerer med den unges erfaringer eller gjør at samtalen snur slik at den voksne må få sympati for en trist livserfaring.

Barnet bør oppleve den voksne som åpen og oppriktig interessert. I tillegg til å være bevisst hva man forteller om sitt eget liv er det viktig å reflektere over eget kroppsspråk fordi dette også kommuniserer til barnet.

I samtalen med barnet på institusjonen er det viktig at den voksne viser at hun anerkjenner at barnet er «kulturell ekspert», at barnet er ekspert på sitt eget liv. Det at barnet er ekspert på eget liv betyr også at barnet er ekspert på hvordan det er å bo på den aktuelle institusjonen. Uansett hva andre barn eller voksne mener er det enkelte barns erfaringer sanne, og dette skal fylkesmannen respektere og legge til grunn.

De voksne må *før* barnet har bestemt om det vil snakke med fylkesmannen, forklare hva som er hensikten med samtalen og hvorfor de som fører tilsyn ønsker å snakke med barnet. Fylkesmannen må være tydelig på hvordan informasjonen som barnet eller ungdommen deler med fylkesmannen, skal formidles videre. Det må opplyses om at det skal utarbeides en tilsynsrapport og et vedlegg med referat fra samtalen, som er unntatt offentlighet. Hvordan rapporten skal brukes og hvem som kan lese den er informasjon barnet har behov for. Vi viser til første del av denne veilederen for omtale av oppbevaring og formidling av informasjon fra samtaler med barn.

Fylkesmannen skal innledningsvis orientere barnet om temaet/temaene for samtalen. Fylkesmannen skal imidlertid alltid være åpne for tema(er) barnet selv er opptatt av å ta opp, og derfor kan ikke alltid et forhåndsvalgt tema undersøkes, eventuelt kan det undersøkes delvis, se kapittel 2. Et institusjonsmiljø er dynamisk, og fokus og hendelser er skiftende. Å møte barnet med en fleksibel innstilling er ofte avgjørende for gode samtaler. Det kan være temaer barnet er opptatt av og gjerne vil snakke om som ikke er omfattet av fylkesmannens ansvarsområde. I slike tilfeller vil fylkesmannen underveis i samtalen ta ansvar for å kanalisere denne informasjonen til riktig sted på ivaretagende måter overfor barnet. Dersom barnet forstår sin og den voksnes rolle samt samtalens formål, er det større sjanse for at barnet også vil ønske å gi fylkesmannen den informasjonen som er nødvendig for å kunne vurdere hvordan institusjonen ivaretar barn.

Fylkesmannen må orientere barnet om de har sett eller skal se den enkeltes vedtak, planer og eventuelle tvangsprotokoller. Innspill fra ungdom som er blitt spurt til råds om dette er at fylkesmannen ikke må lese dokumenter om dem før samtalen (Forandringsfabrikken, 2016). Hvis ungdommen vet at den voksne i forkant av samtalen har mye, kanskje negativ kunnskap om dem, vil mange ikke ha motivasjon til å snakke med fylkesmannen. Ungdommen vil kunne tenke at det i en slik situasjon blir umulig å presentere seg og sitt syn, da den voksne allerede er påvirket av innholdet i dokumenter.

Fylkesmannen har plikt til å sette seg inn i alle relevante dokumenter i forbindelse med tilsyn, det vil inkludere både tvangsprotokoller og andre dokumenter som beskriver et barns liv. Fordi dette kan skape usikkerhet hos barnet, er det helt nødvendig at fylkesmannen er åpen om at, og hvorfor, hun har lest disse dokumentene. Det kan gjøres ved å understreke at nettopp fordi dokumentene beskriver konflikter og tvangsbruk er det helt avgjørende for fylkesmannen å få barnets side av historien. Det er også maktpåliggende for fylkesmannen å få høre barnets erfaringer og tanker om for eksempel hyppige flyttinger eller manglende skolegang for å kunne forsikre seg om at barnet får forsvarlig omsorg og behandling. Utrygghet om forutinntatthet forsterkes hvis det ikke settes ord på det fylkesmannen vet og betydningen av barnets egen fortelling.

En klargjøring av samtalen «spilleregler» kan gjøre situasjonen tryggere og lettere for barn. I Folkehelseinstituttets rapport av 2015 om profesjonelle samtaler med barn gis følgende tips til spilleregler:

- Det finnes ikke riktige og gale svar.
- Det finnes spørsmål som ikke har noen svar.
- Det er lov å si «jeg vet ikke».
- Det er lov å rette på den voksne hvis han eller hun sier noe som er feil.
- Dette er ikke en test, men et ønske om å forstå dine meninger og opplevelser.
- Ditt perspektiv er verdifullt.

3.2 Introduksjon til tema

Når kontakten er etablert introduseres tema. Hovedformålet med tilsynet med barneverninstitusjonene er å undersøke om barn og unge får forsvarlig omsorg og behandling innen sentrale utviklingsområder. Samtalen med barn er vesentlig informasjonsinnhenting i denne sammenhengen. Ut fra en risikovurdering vil oftest fylkesmannen ha ønske om å snakke med ungdommene om enkelte forhåndsutvalgte temaer. I tillegg skal fylkesmannen innta barnets fokus og tilrettelegge for at barnet kan bringe inn egne samtaletemaer. Det er fylkesmannen som skal lede samtalen og som har ansvaret for at det både blir plass til barnets egen agenda og fylkesmannens.

Fra «Godt tilsyn med barnets barnevern» (Forandringsfabrikken, 2016) kommer følgende forslag fra ungdom om gode spørsmål fra fylkesmannen når det gjelder viktig tema:

- Hvor trygt kjennes det her?
- Hjelper det deg å være her?
- Hvordan opplever du omsorg og kjærlighet her?
- Hvor godt kjenner de voksne her deg?
- Hvor godt opplever du at de voksne her forstår deg?
- Opplever du at de voksne her tror på deg?
- Hvordan kan du gi tilbakemelding på hvordan du har det her?
- Hvordan hjelper de deg med kontakt med søsken, annen familie og nettverk?
- Hva kunne du tenke deg var annerledes her på institusjonen?

Barn og unge motiveres til å prate ved at voksne viser interesse og nysgjerrighet for det som blir fortalt.

Oppmerksomheten må være rettet mot barnet/ungdommen under samtalen. De må oppleve at det de sier blir tatt på alvor. Å lytte aktivt er en god måte å anerkjenne deres virkelighetsopplevelse på. Det kan gjøres ved å naturlig bekrefte det den andre sier med nikk, bekræftende ord eller ved å si du må notere litt. Oppsummeringer underveis i samtalen kan også gi barnet muligheter til å fortelle mer. Underveis må fylkesmannen stille oppfølgingsspørsmål, for å forstå og for å oppklare forhold og klargjøre tema som allerede er brakt inn i samtalen og eventuelt bringe inn nye temaer for å undersøke andre forhold.

3.3 Utforskning av tema

Når barn og unge skal svare på voksnes spørsmål, må de forstå spørsmålene som stilles og hensikten med dem. Det er viktig å tilrettelegge samtalen slik at den er tilpasset barnets utvikling og kompetanse. I en samtale med barn er det viktig å sjekke ut om en har forstått barnets fortelling riktig, blant annet ved å ta utgangspunkt i barnets uttrykk og begreper.

Formålet med samtalen vil som nevnt ovenfor primært dreie seg om informasjonsinnhenting. Skille mellom åpne spørsmål som fremmer fri fortelling og lukkede eller ledende spørsmål er sentralt med tanke på kvaliteten på det barnet sier i undersøkende samtaler. Alle spørsmål varierer fra helt åpne til veldig ledende/lukkede spørsmål. Den voksne gir detaljene i den ledende enden, mens barnet forteller om detaljene i den åpne enden. Jo mer ledende spørsmål som stilles, jo større er sjansen for at barnet påvirkes av spørsmålsstillingen. Når formålet er informasjonsinnhenting er ikke behovet for en streng metodisk tilnærming til stede, slik som i for eksempel et vitneavhør. Likevel er det nyttig å ha kjennskap til hvordan barnets svar påvirkes av spørsmålsformen, da ønsket heller ikke i samtalen vil være å lede barnet eller den unge med spørsmålene den voksne stiller.

3.4 Hvordan stille spørsmål?

Åpne spørsmål gir som oftest rikest og mest pålitelig informasjon, i særdeleshet når spørsmålene etterfølges av korte, konkrete oppfølgingsspørsmål som er lett å forstå. Eksempler på hvordan benytte åpne spørsmål:

- Hva er viktig for deg?
- Hvordan var det for deg å.....?
- Fortell mer om dette....
- Du sier til meg at....hva skjedde? Hvordan var det for deg?

I ulik teori om samtaler anbefales det å være forsiktig med bruken av spørreordet «*hvorfor*», for eksempel; «*Hvorfor gjorde du det?*» Årsaken til dette er at noen kan oppfatte ordet «*hvorfor*» som en anklage. Det å skulle forklare eller føle at en må stå til rette for noe kan virke truende. Særlig for yngre barn er det beskrevet at det kan være vanskelig å finne den årsaksforklaringen som det bes om. For å få frem flere detaljer kan spørsmål som krever svar med flere ord brukes, som for eksempel spørsmål som begynner med «*hva*», «*hvem*», «*hvor*», «*når*» og «*hvordan*». Slike spørreord vil få svar som baserer seg på fri fortelling så lenge den voksnes spørsmål baserer seg på informasjon fra barnet.

Tilbakemeldinger fra barn og unge er imidlertid tydelige på at det finnes to måter å spørre *hvorfor* som de beskriver som den undrende og den anklagende måten. Barn og unge uttrykker at de gjerne ønsker flere *hvorfor*-spørsmål, men presiserer imidlertid at det her menes den undrende formen. Spørsmålet *hvorfor* kan stilles med varm og empatisk stemme som tydelig viser at den voksne virkelig ønsker å forstå hva den virkelige grunnen er til at ting skjer som de gjør eller at barn opplever som de opplever (Forandringsfabrikken, 2016).

I undersøkende samtaler bør den voksne ikke tilføre egne detaljer i spørsmålene, men la barnet komme med ny informasjon. For å bekrefte tidligere svar eller for mer utdypende svar kan en ønske å gjenta det samme spørsmålet to ganger til barnet. Forskning viser at sjansen for å påvirke barnet øker dersom det samme spørsmålet blir stilt flere ganger. Dette fordi barnet kan tro at det første svaret var galt og derfor endre svaret de først gav. Hvis den voksne er usikker på hva barnet kan ha ment med et svar eller opplever det barnet forteller om som inkonsistent, anbefales heller for eksempel å verbalisere det barnet har sagt på ulike måter, fremfor enn å gjenta sitt eget spørsmål.

Lukkede spørsmål som medfører ja eller nei svar bør unngås, fordi barn og unge generelt vegrer seg mot utspørring fra voksne. Voksne som stiller ja/nei-spørsmål i begynnelsen av en samtale kan forsterke et barns usikkerhet. I tillegg kan denne spørsmålsformen passivisere barnet og hindre en åpen dialog. Små barn svarer ofte ja eller nei uten å tenke over det og de svarer sjelden vet ikke. Slik vil ja/nei-spørsmål kunne virke ledende.

Voksne kan ofte kjenne på et ønske om å hjelpe barnet med å finne ord. Det er viktig å vite at svarene barn gir etter denne typen hjelp kan være et produkt av den voksnes antakelser. Et alternativ til spørsmålet: «ble du overrasket?» kan være «hvordan reagerte du?» Når barnet fortsetter å bruke et ord som den voksne har introdusert, bør en reflektere over at en kan ha ledet barnet.

Andre eksempler på spørreformer som kan virke ledende på barn er spørsmål med betingelser, da barnet kan oppfatte en forventning om en spesiell respons på slike spørsmål («Du kan ta en pause etter at du har fortalt om hvordan du får oppfølging med lekser her»), spørsmål der den voksne foreslår ulike alternativer («Ble du lei deg eller var det greit?») eller spørsmål med flere valgmuligheter («Var Anne, Tor eller noen av de andre ungdommene til stede?»). Dersom det gis valgmuligheter ved alternativer bør det alltid være et åpent valgalternativ (Var noen av de andre ungdommene til stede eller var du alene?). Den voksne bør også reflektere over egen eventuell tendens til å anerkjenne litt ekstra svar som samsvarer med egne antagelser, mens andre svar som samsvarer mindre med det en selv tror i større grad ignoreres.

Lukkede spørsmål kan være nyttig i samtaler med de minste barna, da de kan ha vanskeligheter med å svare på åpne spørsmål. For eksempel:

- Er det noen her som kan trøste deg når du gråter – hvem da?
- Får du mat som du liker – hva da?
- Får du til å sove om natta – hva gjør du hvis du våkner om natta?
- Har du noen å leke med – hvem da?

3.5 Avslutning av samtalen

Avslutningen bør markeres med anerkjennelse av god innsats fra barnet eller ungdommen. Uansett hvilke tema som er tatt opp og uansett resultat, bør barnet ikke sitte igjen med opplevelse av å ikke nå fram med budskapet sitt eller å ha fortalt om noe det ikke var meningen å si noe om.

Fylkesmannen bør i samarbeid med barnet oppsummere hva barnet/ungdommen har fortalt og hva som er skrevet ned. Dette er viktig for å sjekke ut om fortellingen er riktig forstått. Deretter er det viktig å bli enig med barnet om hva som skal formidles videre i samtale med institusjonsledelsen, hva som skal stå i referatet fra samtalen – og hvordan dette kan formidles.

Dersom barnet har fortalt om alvorlig forhold som det må reageres på, må det ikke loves taushet fra fylkesmannen. Uansett er det viktig å avtale med barnet hvordan dette best mulig kan fortelles videre og trygge barnet på at det skal få medvirke i prosessen fremover.

Det er klokt av fylkesmannen å alltid be barnet om en tilbakemelding. Dette kan introduseres med at fylkesmannen

vil lære av barn og vil bli bedre. Spør gjerne barnet eller den unge om en tilbakemelding på hvordan de selv synes at samtalen gikk og konkrete råd om hva som kan gjøres annerledes neste gang

4 Noen utfordringer i fylkesmannens samtaler med barn og unge

Det vil alltid være en avveining hvor dypt en skal gå i samtalen og om den kan handle om andre temaer enn det som tilhører tilsynets ansvarsområde. Noen ganger vil barn og unge være opptatte av å formidle hendelser eller forhold som klart ligger utenfor tilsynsansvaret. Det kan hende at fylkesmannen av tidshensyn eller av andre hensyn velger å avbryte barnet eller den unge i sin formidling, og hjelper barnet/ungdommen inn på et annet tema. Som et ledd i dette blir det viktig å anerkjenne barnets/ungdommens fokus og kommunisere tydelig at årsaken til skifte av tema ikke handler om at det barnet eller den unge forteller om ikke er interessant, men skyldes andre forhold.

Barn kan fortelle om krenkelser som skjedde før de kom til institusjonen, for eksempel vanskelige opplevelser i fosterhjem eller biologisk hjem. Fylkesmannen må i slike situasjoner anerkjenne fortellingen og ikke avvise barnets behov for å formidle. Samtidig blir det viktig å informere barnet om hva fylkesmannen kan gjøre noe med, og hva som eventuelt må overlates til andre. Hvis samtalen må avbrytes fordi vi snakker om noe som ikke er relevant for tilsynet, er det viktig at barnet får informasjon om hvorfor dette gjøres.

4.1 Tvangsepisoder

Det barnet eller ungdommen forteller kan være av betydning for videre oppfølging av en tvangsepisode i institusjonen. Barnets fortelling vil også ha betydning for fylkesmannens undersøkelse av hvordan institusjonens praksis er når det gjelder forebygging, gjennomføring og oppfølging av tvang generelt.

Dersom kontroll av tvangsprotokoller viser at en ungdom har sterke reaksjoner på tvangsbruk, skal opplysningene fra samtalen videreformidles til institusjonen som et bidrag til økt forståelse av hvorfor ungdommen reagerte så sterkt. Fra barn og unge er det gitt tilbakemeldinger om at det er viktig for dem å ha innflytelse på dette, og at de selv må få avgjøre hva institusjonen skal få vite om. Enkelte ungdommer har erfaringer hvor de er blitt møtt med reaksjoner fra institusjonsansatte etter å ha fortalt om forhold de ansatte opplever som kritikk. Enkelte ungdom kan oppleve behov for sikkerhet etter å ha fortalt og fylkesmannen bør sjekke ut behovet og gi nødvendig kontaktinfo til ungdommen (Forandringsfabrikken, 2016). Alvorlige forhold som institusjonen må endre eller følge opp skal alltid formidles videre, måten det gjøres på skal drøftes og avtales med ungdommen og tilpasses alvoret i situasjonen.

Ofte vil et traumeperspektiv være nyttig som en ramme for å forstå en ungdoms reaksjoner på tvangsbruk. For eksempel vil et tidligere mishandlet barn kunne oppleve personalets holdning av dem som krenkelse eller fiendtlighet og vold, mens det fra institusjonens side er tenkt for å roe ned. Ungdommens tidligere traumer og redsel i situasjonen kan gjøre at det setter seg til motverge (aggresjonen eskalerer, som det ofte beskrives), personalet kan da bruke sterkere makt, eller ungdommen kan, grunnet tidligere hendelser i livet, bli paralyisert og underkaste seg (ble rolig, slik det ofte beskrives). I en situasjon der ungdommen selv har bedt om at personalet bruker tvang eller at barnet har blitt rolig, kan dette bety at barnet eller ungdommen har «gitt opp» og at de på et vis «lar overgrep skje».

Mange unge opplever holding som krenkende og traumatiserende, uten at deres opplevelse fremkommer i beskrivelsen i tvangsprotokollen. I tvangsprotokollen beskriver oftest personalets opplevelse av årsak til, og virkning av, inngripen, og deres tolkning av ungdommens reaksjoner. Deretter har ungdommen noen ganger lagt til

noen kommentarer. For ungdommen kan årsaken til at situasjonen ble som den ble, ofte ligge lenger tilbake i tid, og dette kommer sjeldnere fram i tvangsprotokollen.

Det viktigste i samtalen med fylkesmannen er at barnet eller ungdommen får fortelle sin opplevelse av hendelsen. Denne kan være svært forskjellig fra personalets tolkning av situasjonen. Opplevelsene er sanne for ungdommen og er svært viktig informasjon til institusjonen for en bedre forståelse av barnet eller den unges opplevelse av hvordan hun blir møtt og hva tvangsbruk gjør i livet til ungdommen. Institusjonen kan nyttiggjøre seg en utvidet forståelse av ungdommens reaksjoner på tvang i sitt arbeid med å møte ungdommen klokere og til å forebygge tvang bedre. Fylkesmannen bør undersøke om institusjonen, i samarbeid med ungdommen, har laget en plan for hvordan personalet skal møte ungdommen, når ungdommen er urolig og situasjonen eskalerer. Om planen er fulgt eller forsøkt fulgt, kan ha betydning for hvordan tvangsepisoden skal vurderes.

4.2 Når barnet er urolig eller lei seg

Fylkesmannen møter også barn og unge som er urolige, fortvilte eller sinte. Noen er i konflikt med institusjon og kommune, og avviser kontakt med tilsynet. Tidligere negative erfaringer og generell manglende tillit til voksne kan føre til skepsis til fylkesmannen og utrygghet i relasjonen. Samtaler under tilsyn på institusjonen kan derfor være krevende og utfordrende for begge parter. Møte med barn og unge som uttrykker sterke følelser i samtalen eller som «forsviner» eller ser ut til å koble ut i samtalen, kan være krevende. Et spørsmål underveis i samtalen kan bli om samtalen bør fortsette eller om kontakten bør avsluttes.

Fylkesmannen kan spørre barnet om det er noe som kan gjøres for at situasjonen skal oppleves tryggere. Metaforen «toleransevinduet» kan være nyttig, både for å kunne forstå hva som kanskje skjer med barnet og for å hjelpe barn og unge som blir følelsesmessig overveldet i samtalen. Toleransevinduet brukes for å beskrive rammene for den enkeltes toleranse for stress. Et traumatisert barn kan være mer eller mindre «kronisk overstresset». Hjernens alarmsentral aktiveres lett og barnet blir fort overveldet, noe som hemmer barnets muligheter for fullt ut å bruke «den fornuftige delen» av hjernen. En kan da si at barnet eller den unge er havnet «utenfor» sitt toleransevindu. Barnet eller den unges kognitive funksjoner er i slike øyeblikk midlertidig redusert. Barn i denne tilstanden er ikke lenger i stand til å føre en rasjonell dialog med den voksne. Kun når stressnivået er i «vindushøyde» kan vi forvente at barnet kan ta i bruk hele sitt kognitive apparat.

Barn som er utenfor sitt toleransevindu kan enten vise tegn på overaktivering eller underaktivering. Ved overaktivering kan barnet f.eks. vise økt anspenthet, økt irritabilitet, bli urolig i kroppen, vise sinne, gråt etc. Underaktivering kan for eksempel vise seg ved at barnet virker fjernt eller frakoblet i samtalen, viser mindre mimikk og mindre følelsesuttrykk, flatt stemmeleie etc. Når barnet eller ungdommen er på vei ut av toleransevinduet sitt vil den voksne kunne merke det ved at samtalen endres; det blir vanskeligere å holde fokus på tema, vanskeligere å lykkes med gjensidig dialog og refleksjon etc.

Ungdom med erfaring fra slik situasjoner uttrykker at de ofte ønsker å fortelle til fylkesmannen, men de trenger at den voksne forstår hva reaksjonene handler om. En mulighet kan være å spørre om det som skjer handler om noe som ligger tilbake i tid, eller om situasjonen her og nå oppleves utrygg. Det er viktig at ungdommene selv får uttrykke hva utryggheten handler om, det er viktig at fylkesmannen ikke tolker uten å vite (Forandringsfabrikken, 2016).

Ungdommen kan kanskje trenge litt støtte til å komme inn i toleransevinduet igjen før samtalen eventuelt fortsetter. Det kan være nyttig for fylkesmannen å kjenne til tegnene på at barn og unge beveger seg ut av toleransevinduet og også nyttig å kjenne til enkle stabiliseringsteknikker, som fokus på pust, her og nå-fokus og sansestimulering. I situasjoner der et barn eller en ungdom havner utenfor sitt toleransevindu i samtalen, kan fylkesmannen også vurdere å hente ansatte for å bistå til følelsesmessig regulering for barnet eller den unge. Hvis dette skal skje, bør fylkesmannen alltid spørre barnet om det er noen av de ansatte barnet ønsker at skal hentes og om det er noen ikke skal hentes. Hvis samtalen må avbrytes, bør fylkesmannen forsikre seg om at ungdommen kjenner muligheten til å ta kontakt på et senere tidspunkt.

4.3 Når barn ikke vil snakke med fylkesmannen

Noen barn og unge vil ikke fortelle om hvordan de opplever oppholdet på institusjonen. Dette er en rettighet barnet har. At barnet skal få uttrykke sin mening fritt innebærer både at barnet kan reservere seg mot å snakke med fylkesmannen, men også at barnet når som helst under samtalen kan si at han eller hun vil avslutte. Dersom barnet ønsker å avslutte samtalen bør fylkesmannen informere om barnets mulighet for å ta kontakt på et senere tidspunkt.

Det at et barn innledningsvis gir uttrykk for å ikke ønske å snakke med fylkesmannen kan bety flere ting. Noen ganger kan det selvsagt handle om akkurat det barnet sier – hun eller han vil av ulike grunner ikke snakke. Men det kan også være et «feilsignal» – den unge ønsker å snakke, men klarer ikke å formidle dette behovet tydelig og formidler heller det motsatte. Barnet kan også kjenne på ambivalens overfor en slik samtale, noe som kan vise seg som en avvisning. Det kan være en vanskelig balansegang mellom å være aktivt oppsøkende og respektere barns ambivalens til eller avvisning av kontakt med fylkesmannen. At barnet opplever forutsigbarhet og trygghet og forstår betydningen av samtalen kan være vesentlig for å få gjennomført samtalen.

Motivasjonen til å ville ha en samtale bør avklares idet fylkesmannen oppsøker barnet eller ungdommen på institusjonen. Dersom han eller hun sier at de ikke vil prate, bør fylkesmannen spørre om grunnen til det. De aller fleste barn og unge har et ønske om å fortelle hvordan stedet de bor oppleves, men kan samtidig ha en skepsis til om det nytter å fortelle og om informasjonen blir brukt på en god måte. Ungdommen kan ha dårlige erfaringer, både med tilsyn eller fra andre situasjoner etter å ha prøvd å si fra til voksne. Det er viktig å formidle at fylkesmannen gjerne vil vite grunnen for å lære. Samtidig er det viktig å være klar over, jf. det som er skrevet foran om spørreord, at ungdommen kan oppfatte spørsmål om hvorfor som en anklage.

Ungdommenes forklaringer på hvorfor de ikke ønsker en samtale med fylkesmannen er viktig informasjon til fylkesmannen. Svaret kan bidra til endringer i fylkesmannens eller institusjonens praksis, eksempelvis hvordan barna forberedes til tilsyn på institusjonen. I slike situasjoner er det viktig at de voksne er sensitive for barn og unges reaksjoner, motiverer og inspirerer til samtale, men ikke presser barnet eller ungdommen videre dersom han eller hun ikke har noe å si.

Kilder

Regelverk og retningslinjer

[FNs konvensjon om barns rettigheter av 20. november 1989 med protokoller \(barnekonvensjonen\).](#)

[Lov 17.7.1992 nr. 100 om barneverntjenester \(barnevernloven\).](#)

[Lov 10.2.1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker \(forvaltningsloven\).](#)

[Forskrift 11.12.2003 nr. 1564 om tilsyn med barn i barneverninstitusjoner for omsorg og behandling.](#)

[Forskrift 10.6.2008 nr. 580 om kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner.](#)

[Forskrift 13.12.2013 nr. 1607 om godkjenning av private og kommunale institusjoner som skal benyttes for barn som plasseres utenfor hjemmet med hjemmel i barnevernloven](#)

[Merknader til forskrift om godkjenning av private og kommunale institusjoner som skal benyttes for barn som plasseres utenfor hjemmet med hjemmel i barnevernloven](#) Barne- og likestillingsdepartementet 30.5.2009

[FNs barnekomité i General Comments.](#)

[Barne- og likestillingsdepartementets brev til fylkesmennene av 15.3.2001 ”Registrering av tilsynsbesøk” \(Rettsdata via Bufdir\).](#)

[Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets brev til fylkesmennene av 17.01.2011 om ”Utgifter til tolk ved fylkesmannens tilsyn i omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere”](#) Losen.

[Rundskriv om retningslinjer til rettighetsforskriften. Q-19/2012.](#) Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet, 2012.

[Barnevernet og taushetsplikten, opplysningsretten og opplysningsplikten.](#) Rundskriv Q-24. Oslo: Barne- og familiedepartementet, 2005.

[Rutiner for statlig regional barnevernmyndighets årlige oppfølging av statlige barneverninstitusjoner.](#) Fastsatt av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet den 24. januar 2008 og revidert den 1. april 2010.

[Retningslinjer for årlig etterfølgende kontroll av godkjente private og kommunale barneverninstitusjoner.](#) Fastsatt av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet den 24. januar 2008 og revidert den 1. april 2010.

[Veileder for utarbeidelse av plan for krisehåndtering. Mistanke om ansattes seksuelle overgrep mot barn.](#) Q-1047. Oslo: Barne- og familiedepartementet og Utdannings- og forskningsdepartementet, 2002.

[Samarbeid mellom barneverntjenester og psykiske helsetjenester til barnets beste.](#) Rundskriv IS-11/2015. Oslo: Helsedirektoratet, 2015.

[Snakk med meg! En veileder om å snakke med barn i barnevernet.](#) Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet, 2009.

[Samarbeid mellom skole og barnevern. En veileder.](#) Oslo: Bufdir, 2016.

Se også oversikt hos Bufdir:

[Faglige retningslinjer, anbefalinger, veiledning, rutiner og skjema/Barnevernsinstitusjoner](#)

Andre kilder/anbefalt litteratur

Dette er en oversikt over litteratur som er benyttet i utarbeidelsen av veilederen, samt litteratur som er relevant for tema. I forbindelser med kursrekken [Tilsynssamtaler med barn og unge](#) er det også laget en side på Losen med [oversikt over kunnskapskilder](#). [Biblioteket i Helsetilsynet](#) er behjelpelig med søk og anskaffelse av litteratur utover dette.

Ask H, Kjeldsen A. [Samtaler med barn](#). Rapport 2015:4. Oslo: Folkehelseinstituttet, 2015.

Barn i Norge 2017. Konflikt. Oslo: Voksne for barn, 2017.

Berge M, Svalsrød LB. Pålitelighet i barns utsagn, en innholdsanalyse av barnesamtalen i barnevernet. Oslo: Høyskolen i Oslo, avdeling for samfunnsfag, 2008.

[Brukerundersøkelsen 2016](#). Rapport til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. Oslo: Rambøll, 2016.

Bunkholdt V, Kvaran I. Kunnskap og kompetanse i barnevernsarbeid. Oslo: Gyldendal akademisk, 2015.

Christiansen Ø, Kojan BH, red. Beslutninger i barnevernet. Oslo: Universitetsforlaget, 2016.

[«Dei forsto meg ikkje», tilsynsrapport 19. september 2016](#). Bergen: Fylkesmannen Hordaland, 2016.

[Faglige anbefalinger for forebygging og håndtering av konfliktfylte situasjoner i barneverninstitusjon](#). Oslo: Bufdir, 2017.

Fossum S. [Behandling av ungdom på barnevernsinstitusjoner – Resultater ett år etter inntak](#). Tromsø: UiT Norges arktiske universitet, 2015.

Gamst KT. Profesjonelle samtaler. Å ta barn på alvor. 2. utg. Oslo: Universitetsforlaget, 2017.

Gautun H, Sasaoka K, Gjerustad C. [Brukerundersøkelse i barneverninstitusjonene](#). NOVA- rapport 9/06. Oslo: NOVA. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring, 2006.

Gärdegård A. [Samhällets mottagande av ensamkommande i Norden. En kartläggning](#). Stockholm: Nordens Välfärdscenter, 2017.

[Grenseløs omsorg. Om bruk av tvang mot barn i barnevern og psykisk helsevern. Barneombudets fagrapport 2015](#). Oslo: Barneombudet, 2015.

Gulbrandsen LM. Barns deltakelse i hverdagsliv og profesjonell praksis. En utforskende tilnærming. Oslo: Universitetsforlaget, 2014.

Høstmælingen N, Kjørholt E, Sandberg K, red. Barnekonvensjonen. Barns rettigheter i Norge. 3. utg. Oslo: Universitetsforlaget, 2016.

Isleccerci B. ["Vi er i barnevernet, det er oss det handler om. Så det gjør en stor forskjell å få bli med eller ei". En kvalitativ studie om ungdommens erfaringer i barnevernet: Hvilken sammenheng opplever de mellom medvirkning](#)

[og måloppnåelse av tiltak?](#). Oslo : Diakonhjemmet høgskole, 2016.

Kayed NS. [Psykisk helse hos barn og unge i barnevernsinstitusjon. Resultater fra forskningsprosjektet](#). Trondheim: Regionalt kunnskapssenter for barn og unge, 2015.

Kinge E. Barnesamtaler. Det anerkjennende samværet og samtalens betydning for barn med samspillsvansker. 2. utg. Oslo: Gyldendal akademisk, 2016.

Kjørholt AT. Barn som samfunnsborgere – til barnets beste? Oslo: Universitetsforlaget, 2010.

Mevik K, Lillevik OG, Edvardsen O. Vold mot barn. Teoretiske, juridiske og praktiske tilnærminger. Oslo: Gyldendal, 2016.

Moen GL. Jeg trenger noen å være glad i. Fortellinger om møter mellom mennesker og utvikling av profesjonell kompetanse. Oslo: Cappelen Damm, 2016.

Nordanger DØ, Braarud HC. Utviklingstraumer : regulering som nøkkelbegrep i en ny traumepsykologi. Bergen: Fagbokforlaget, 2017.

Norges offentlige utredninger. [Svikt og svik — Gjennomgang av saker hvor barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt](#). NOU 2017:12.

[Når barn rømmer fra barneverninstitusjon. Retningslinjer om oppgave- og ansvarsfordeling mellom barneverninstitusjon, kommunal barneverntjeneste og politi](#). Oslo: Politiet; Bufdir, 2016.

Ofstad K, Skar R. Barnevernloven med kommentarer. 6. utg. Oslo: Gyldendal akademisk, 2015.

Redd barna. [Å snakke med barn - det er mye mer enn teknikk : om barns rett til å bli hørt i barnevernet](#). Oslo: Redd barna, 2013. (Rapport fra en rundebordskonferanse 2012)

Sandberg K. [Ansvarsforhold for barn plassert utenfor hjemmet etter barnevernloven med tjenester som hører inn under annet lovverk](#). Internserien 2015:6. Oslo: Statens helsetilsyn, 2015.

Tjelflaat T, Ulset G. B. [Barn og unges medvirkning i barneverninstitusjon. Et forskningsbasert temahefte](#). Skriftserien fra Barnevernets utviklingssenter i Midt-Norge 2007/11. Trondheim: Barnevernets utviklingssenter, 2007.

Ulseth G. [Tett på livet i en barneverninstitusjon - en eksempelstudie](#). Trondheim: RKBU Midt-Norge, 2016.

Ulset G, Tjelflaat T. [Tvang i barneverninstitusjoner - ungdommenes perspektiver](#). Trondheim: NTNU Samfunnsforskning, 2012.

[Vi lämnade allting och kom hit. Röster från barn och unga på flykt](#). Stockholm: Barnombudsmannen, 2017.

Winsvold A. [Hvordan føre samtaler med traumatiserte barn som er uten foreldre/nære omsorgspersoner i Norge?](#) Oslo: Bufetat, 2008.

Øien L, Lillevik OG. Miljøterapeutisk arbeid i møte med vold og aggresjon. Oslo: Gyldendal akademisk, 2014.

Øvreeide H. Samtaler med barn. Metodiske samtaler med barn i vanskelige livssituasjoner. 3.utg. Kristiansand: Høyskoleforlaget, 2009.