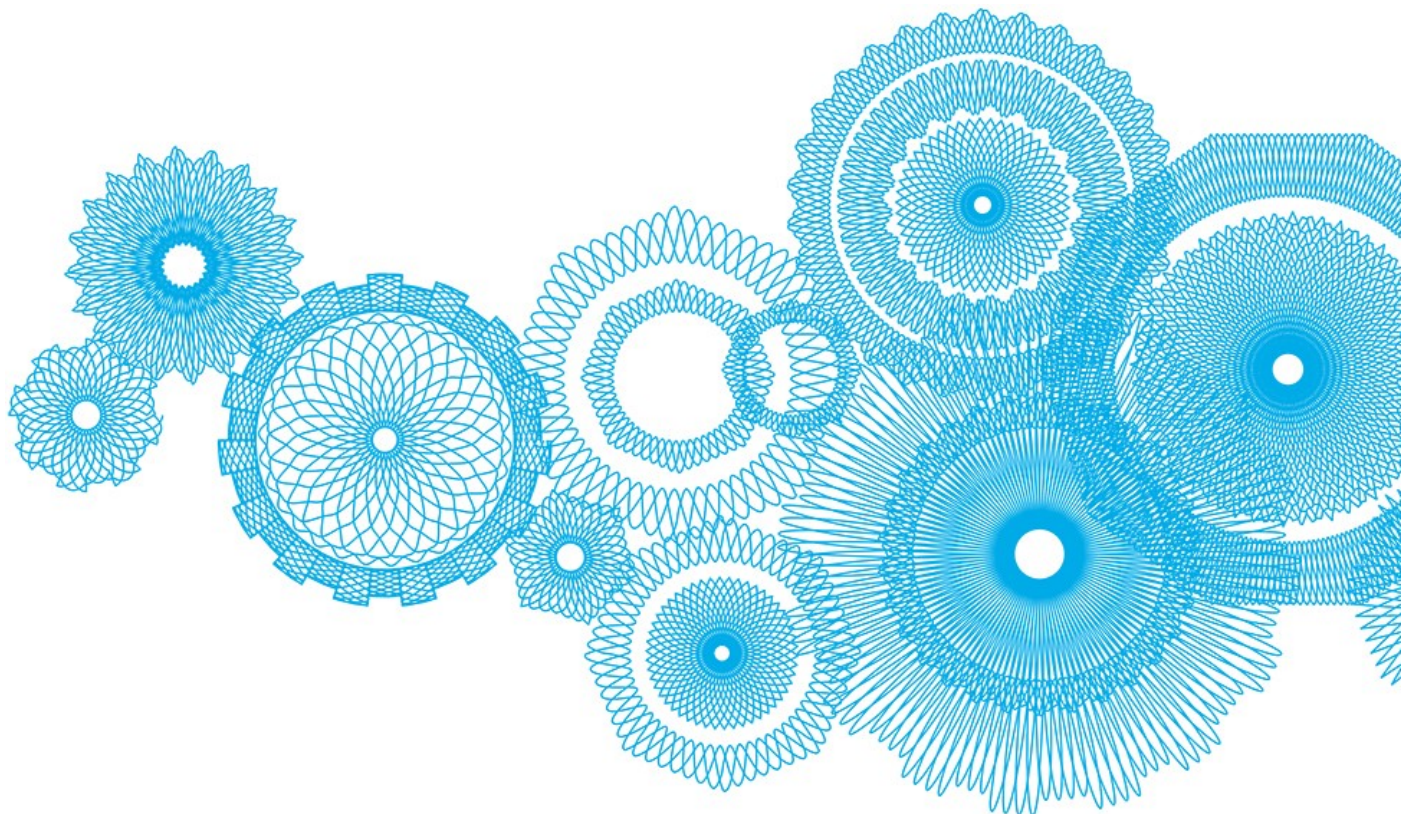


Høringsnotat – Forskrift om tilsyn med tjenester og tiltak til barn og unge i barnevernsinstitusjon m.m.

Sendt på høring: 8. april 2022

Høringsfrist: 8. juli 2022



Innhold

1	Bakgrunn og hovedinnhold.....	4
2	Menneskerettslige forpliktelser.....	6
3	Konsultasjon med Sametinget.....	7
4	Formål og virkeområde.....	8
4.1	Gjeldende rett	8
4.2	Departementets vurderinger og forslag	8
4.2.1	Formål	8
4.2.2	Virkeområde.....	10
5	Tilsynsmyndighetenes oppgaver og ansvar	11
5.1	Gjeldende rett	11
5.2	Departementets vurderinger og forslag	12
5.2.1	Statens helsetilsyns overordnede tilsynsansvar	12
5.2.2	Institusjonens og barnevernstjenestens ansvar.....	13
5.2.3	Innholdet i tilsynsansvaret	13
5.2.4	Ansvarsdeling og samarbeid mellom statsforvalterne	15
5.2.5	Presiseringer av forhold ved det enkelte barnets situasjon statsforvalteren skal kontrollere	15
6	Planlegging og gjennomføring av tilsyn	18
6.1	Gjeldende rett	18
6.2	Departementets vurderinger og forslag	18
6.2.1	Tilsyn basert på risikovurdering.....	18
6.2.2	Forhold statsforvalteren alltid skal følge opp	19
6.2.3	Tema for undersøkelsen og adgangen til å innhente opplysninger	20
6.2.4	Særlig om tilsyn med samiske barn	20
6.2.5	Tilsynsrapport	20
6.2.6	Pålegg og sanksjon	21
6.3	Begrunnet melding	21
7	Stedlig tilsyn ("tilsynsbesøk").....	23
7.1	Gjeldende rett	23
7.2	Departementets vurderinger og forslag	23
7.2.1	Stedlig tilsyn	23
7.2.2	Krav til regelmessig stedlig tilsyn	24

7.2.3	Stedlig tilsyn når barna er til stede	26
7.2.4	Meldt eller uanmeldt tilsyn	26
7.2.5	Informasjon til barn om tilsynet	26
8	Tilsynssamtaler	27
8.1	Gjeldende rett	27
8.2	Departementets vurderinger og forslag	27
8.2.1	Barns medvirkning i tilsynet	27
8.2.2	Tilsynssamtaler med barn	28
8.2.3	Informasjon til barnet	29
8.2.4	Særlig om samiske barn	29
9	Klagebehandling	30
9.1	Gjeldende rett	30
9.2	Departementets vurderinger og forslag	31
9.2.1	Innledning	31
9.2.2	Forslag til bestemmelse om behandling av klage på enkeltvedtak og andre henvendelser	31
10	Årsrapport	33
10.1	Gjeldende rett	33
10.2	Departementets vurderinger og forslag	33
11	Økonomiske og administrative konsekvenser	34
12	Ikrafttredelse	34
13	Forslag til forskrift om tilsyn med tjenester og tiltak til barn i barnevernsinstitusjoner m.m. (tilsynsforskriften)	35

1 Bakgrunn og hovedinnhold

Barn som bor på barnevernsinstitusjon, har ofte sammensatte og omfattende hjelpebehov. Barnevernsinstitusjonen utøver omsorgen for barnet på foreldrenes eller barnevernstjenestens vegne, og det er barnevernstjenesten, Bufetat og institusjonen som har ansvaret for barnets omsorg og behandling. Barnet skal gis forsvarlig omsorg og behandling under hele oppholdet.

Tilsynet med barnevernsinstitusjonene er et sentralt virkemiddel for å ivareta rettssikkerheten til barn i barnevernsinstitusjon. Kjernen i tilsynsansvaret er å føre kontroll med at de tjenester og tiltak institusjonen gir er i samsvar med krav fastsatt i lov eller forskrift. Tilsynet skal bidra til læring, forbedring og nødvendig endring der praksis ikke er i samsvar med loven. Samtidig omfatter tilsynet også å føre kontroll med at det enkelte barn og ungdom som bor på institusjon får forsvarlig omsorg og behandling.

Som overordnet tilsynsmyndighet velger Statens Helsetilsyn hva som skal være temaet for det landsomfattende tilsynet (LOT). Det landsomfattende tilsynet supplerer tilsynet den enkelte statsforvalter fører med barnevernsinstitusjoner etter tilsynsforskriften. Som eksempel ble det i 2018 gjennomført et landsomfattende tilsyn med barnevernsinstitusjoners arbeid med forsvarlig omsorg og bruk av tvang som tema.¹

Statsforvalterens ansvar for å føre tilsyn med barnevernsinstitusjoner fremgår i dag av barnevernloven §§ 2-3, 2-3 b og 5-7. Innholdet i tilsynet er nærmere regulert i *Forskrift om tilsyn med barn i barneverninstitusjoner for omsorg og behandling* (tilsynsforskriften) fastsatt med hjemmel i § 5-7. Forskriften gjelder også ved tilsyn med omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere, jf. § 5A-7.

Ny barnevernslov skal etter planen tre i kraft 1. januar 2023. Ny lov inneholder et eget kapittel om regulering av barnevernsinstitusjoner og et kapittel som samler bestemmelsene om statlig tilsyn, jf. kapittel 10 og 17. Ny barnevernslov viderefører statsforvalterens tilsynsansvar etter dagens lov, jf. § 17-3. Det fremgår av bestemmelsens annet ledd at statsforvalteren blant annet har ansvar for å føre tilsyn med at barnevernsinstitusjoner og omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere drives i samsvar med loven og forskrifter til loven. Videre fremgår det av bestemmelsens fjerde ledd at departementet kan gi forskrift om gjennomføring av tilsynet.

Departementet foreslår i dette høringsnotatet en ny forskrift om tilsyn med tjenester og tiltak til barn og unge i barnevernsinstitusjon. Forslaget til ny tilsynsforskrift viderefører i stor grad innholdet i dagens tilsynsforskrift. Samtidig er det i utkastet til ny forskrift foreslått en del språklige, strukturelle og begrepsmessige endringer.

¹ <https://www.helsetilsynet.no/publikasjoner/rapport-fra-helsetilsynet/2019/barnas-hjem-voksnes-ansvar-oppsummering-av-landsomfattende-tilsyn-med-barnevernsinstitusjoner-i-2018/>

Enkelte av disse endringene har direkte sammenheng med ny barnevernslov. Blant annet inneholder dagens forskrift en rekke bestemmelser om tilsynsutvalg. Bakgrunnen for dette er at dagens barnevernlov åpner for at statsforvalteren kan nedsette et utvalg til å utføre tilsynet. Som en konsekvens av at hjemmelen for å oppnevne tilsynsutvalg ikke er videreført i ny barnevernslov, utgår også bestemmelser om tilsynsutvalg fra forskriften.

Departementet foreslår også enkelte innholdsmessige endringer og presiseringer. Blant annet er det foreslått visse endringer i kravene til hva statsforvalteren skal kontrollere ved tilsyn. Det foreslås også å presisere at statsforvalteren i årsrapporten skal gi en generell vurdering av tilstanden i barnevernsinstitusjonene.

Sammen med dette høringsnotatet har departementet også sendt et høringsnotat med forslag til en ny forskrift om barnevernstjenestens oppfølging av barn i barnevernsinstitusjon. Hovedformålet med forslaget er å presisere og styrke barnevernstjenestens oppfølging av barn i barnevernsinstitusjon. For å ivareta sitt ansvar overfor barn i barnevernsinstitusjon, er barnevernstjenesten avhengig av informasjon om hvordan det enkelte barnet har det. I forslaget til ny tilsynsforskrift foreslår departementet derfor at barnevernstjenester som har ansvar for barn i institusjonen skal gis informasjon om tilsynet.

Statens helsetilsyn fikk i tildelingsbrevet for 2019 i oppdrag å utrede hvordan regelverket om tilsyn med barnevernsinstitusjonene kan utformes slik at det ivaretar både statsforvalterens mulighet til å prioritere sine tilsynsressurser ut fra en risiko- og sårbarhetsvurdering av forholdet ved den enkelte institusjonen, og hensynet til tilstrekkelig kontroll med at hvert enkelt barn får forsvarlig omsorg og behandling. Statens helsetilsyn valgte å løse oppdraget gjennom forslag til endret tilsynsforskrift basert på dagens barnevernlov. Departementet har enkelte steder i høringsnotatet valgt å synliggjøre Helsetilsynets vurderinger og anbefalinger. Ellers er Helsetilsynets vurderinger og anbefalinger benyttet som et nyttig innspill i arbeidet med å utarbeide forslag til tilsynsforskrift med hjemmel i ny barnevernslov.

I forskriftsarbeidet har departementet også hatt møter med Statens helsetilsyn, Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet, Statsforvalteren i Oslo og Viken, Barneombudet, Forandringsfabrikken og enkelte barnevernstjenester. Departementet har også møtt Landsforeningen for barnevernsbarn, Organisasjon for barnevernsforeldre, Fosterhjemsforeningen, Mental helse ungdom, Skeiv ungdom, Norsk innvandrerrforum og Barn av rusmisbrukere. Mange brukerorganisasjoner har vært opptatt av at tilsynet må legge til rette for at ungdommene som bor i en barnevernsinstitusjon må kunne prate åpent og trygt om alle forhold ved institusjonen. Videre har de spilt inn at de som gjennomfører tilsynet må være engasjert i hvordan barnet har det, slik at tilsynet ikke fremstår som en formalitet eller pliktløp.

2 Menneskerettslige forpliktelser

Barns rett til omsorg og beskyttelse kan utledes av både Grunnloven § 104 og av FNs barnekonvensjon (barnekonvensjonen) artikkel 3 og 19. Barns behov for omsorg og beskyttelse er også understreket av Den europeiske menneskerettsdomstol i mange saker, og er anerkjent som et legitimt inngrepsformål ved inngrep i retten til familieliv etter den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 8.

Tiltak som skiller barn og foreldre, som for eksempel akuttvedtak og vedtak om omsorgsovertakelse, er et inngrep i familielivet. Barn og foreldres familieliv er vernet gjennom både Grunnloven § 102, og flere internasjonale konvensjoner, som EMK artikkel 8. I de tilfellene staten overtar omsorgen for et barn, innebærer barns rett til omsorg og beskyttelse at staten må følge med på hvordan barnet har det, og iverksette nødvendige tiltak for at barnet skal få tilstrekkelig omsorg og beskyttelse. Tilsyn innebærer å føre kontroll med at den enkelte barnevernsinstitusjon oppfyller krav i barnevernloven og i forskrifter til loven. Kjernen i institusjonenes ansvar er å gi det enkelte barnet forsvarlig omsorg og behandling. Tilsynet omfatter også å føre kontroll med hvordan de barna som bor eller oppholder seg i institusjonen har det. Tilsyn er derfor et viktig virkemiddel for å ivareta det enkelte barnets rettssikkerhet.

Barnekonvensjonen inneholder flere artikler med relevans for tilsynet, herunder:

- Artikkel 3 fastsetter at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. Dette gjelder også ved tilsyn.
- Artikkel 12 gir barn rett til å bli hørt i alle saker som angår dem. Barnets synspunkter skal ha behørig vekt i samsvar med barnets alder og modenhet. Retten til å delta og bli hørt omfatter også retten til å få informasjon som gjør at man kan ta del i egen sak.
- Artikkel 19 forplikter staten til å beskytte barn mot vold, overgrep og omsorgssvikt.
- Artikkel 20 pålegger staten en plikt til å beskytte og bistå barn som er fratatt sitt familiemiljø eller der det ikke er til barnets beste å bli boende i familien.
- Artikkel 25 gir barn som bor på institusjon rett til en periodisk vurdering av behandlingen de får, og av alle andre forhold som har betydning for oppholdet.

3 Konsultasjon med Sametinget

Urfolk har rett til å bli konsultert i saker som berører dem, jf. ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater artikkel 6. Departementet har i forbindelse med arbeidet med forslag til ny tilsynsforskrift hatt konsultasjoner med Sametinget i samsvar med *Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget*.

Departementet mottok før høringen et posisjonsnotat fra Sametinget hvor det ble foreslått at følgende forslag skulle tas inn i forskriften:

«Sametinget viser igjen til merknad i Barnevernlovens formålskapittel § 1-3 vedrørende barns etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunns relevans i en barnets bestevurdering, og til barnevernlovens formål § 1-8 hvor det i tillegg fremgår at barnets etniske, kulturelle, språklige og religiøse bakgrunn skal tas hensyn til i alle faser av saksbehandlingen. Sametinget mener at det også er nødvendig å synliggjøre og etterspørre ivaretagelse av samiske barns rettigheter når det gjøres tilsyn. Sametinget mener dette må ivaretas i formålet med tilsyn §1. andre ledd som følger:

Tilsynet skal også bidra til at hensynet til barnets beste, *deriblant barnets etniske, kulturelle, språklige og religiøse bakgrunn*, og barns rett til å medvirke blir ivaretatt.

Videre viser Sametinget til Forskriftens § 6 Tilsynssamtaler hvor statsforvalteren skal ved stedlig tilsynkontakte det enkelte barn og gi barnet tilstrekkelig og tilpasset informasjon om tilsynet. Barnet skal informeres om retten til å snakke med statsforvalteren alene dersom barnet ønsker det. Statsforvalteren skal legge til rette for at barnet fritt kan uttale seg om alle sider ved institusjonsoppholdet, og gjennomføre det på en måte som er tilpasset barnets alder og modenhet. Barnet skal gis informasjon om videre oppfølging og om hvordan opplysninger fra barnet kan bli benyttet.

I § 6 - 2.ledd fremgår det at ved tilsyn med samiske barn skal tilsynsmyndigheten tilstrebe å besitte samisk språklig eller kulturell kompetanse. Sametinget vurderer at § 6-2 ledd ikke er i samsvar med Barnevernsloven formål § 1-3 Barnets beste og § 1-8; Barnevernet skal i sitt arbeid ta *hensyn til barnets etniske, kulturelle, språklige og religiøse bakgrunn i alle faser i saken*. *Samiske barns særskilte rettigheter skal ivaretas*.

Sametinget mener at forskrift § 6- 2 ledd slik det fremkommer begrenser samiske barns rettigheter, og må endres til: *Ved tilsyn med samiske barn skal tilsynsmyndigheten besitte samisk språklig og kulturell kompetanse*.»

4 Formål og virkeområde

4.1 Gjeldende rett

Det fremgår av § 1 i dagens tilsynsforskrift at forskriften omfatter tilsynet med barn i statlige, kommunale og private barnevernsinstitusjoner, samt fosterhjem med særlige forutsetninger etter barnevernloven § 4-27. Når det gjelder tilsyn med fosterhjem med særlige forutsetninger følger det av § 9 i dagens tilsynsforskrift, at det ikke skal foretas tilsyn med disse etter denne bestemmelsen. Videre følger det av barnevernloven § 5A-7 at forskriften også gjelder ved tilsyn med omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere.

Videre fremgår det av § 2 i dagens forskrift at tilsynet har et todelt formål. For det første er formålet med tilsynet å påse at lover og regelverk blir fulgt. For det andre skal tilsynet "påse" at barna får forsvarlig omsorg og behandling i institusjonen. Videre er det i formålsbestemmelsen presisert at tilsynet skal "påse" at barna blir behandlet hensynsfullt og med respekt for den enkeltes integritet, samt at tilsynsmyndigheten skal ha sin oppmerksomhet rettet mot alle forhold som har betydning for barnas utvikling, trivsel, velferd og rettssikkerhet.

Det følger av § 17-3 annet ledd i ny barnevernslov at statsforvalteren blant annet har ansvar for å føre tilsyn med barnevernsinstitusjoner og med omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere. Videre følger det av fjerde ledd at departementet kan gi forskrift om gjennomføringen av tilsynet.

4.2 Departementets vurderinger og forslag

4.2.1 Formål

Departementet foreslår en ny formålsbestemmelse med enkelte endringer sammenlignet med dagens formålsbestemmelse, jf. forslag til ny § 1. Forslagene til endringer har både sammenheng med hvordan ny barnevernslov er utformet, og med hvordan tilsynsmyndighetenes ansvar er definert i forskriften.

Departementet foreslår at det presiseres i formålsbestemmelsen at formålet med tilsynet er å føre kontroll med at barnevernsinstitusjoner følger barnevernsloven og forskrifter til loven. Dette er i samsvar med dagens tilsynsforskrift.

Ny barnevernslov inneholder en ny bestemmelse om tilsynets formål, jf. § 17-1. Det følger av den nye bestemmelsen at formålet med tilsyn skal være å bidra til å styrke kvaliteten i barnevernet. Videre er det presisert i bestemmelsen at tilsynet skal bidra til at barnevernsmyndighetene ivaretar barn og foreldres rettssikkerhet og yter forsvarlige tjenester og tiltak.

På bakgrunn av bestemmelsen i ny barnevernslov om tilsynets formål, er det etter departementets vurdering naturlig at sammenhengen mellom tilsyn og kvaliteten i tjenestetilbudet synliggjøres også i tilsynsforskriften. Departementet foreslår derfor å ta inn i formålsbestemmelsen at tilsynet skal bidra til å styrke kvaliteten i

barnevernsinstitusjonene, slik at institusjonen gir det enkelte barnet forsvarlig omsorg og behandling.

Det følger av § 4-18 i dagens lov og av § 5-4 i ny barnevernslov at det er barnevernstjenesten som etter en omsorgsovertakelse har omsorgsansvaret for barnet. I ny barnevernslov er det i tillegg presisert at barnevernstjenesten skal gi barnet forsvarlig omsorg. Videre er det presisert at den institusjonen der barnet bor, utøver omsorgen for barnet på vegne av barnevernstjenesten innenfor de rammene barnevernstjenesten har fastsatt.

Når det gjelder barnevernsinstitusjonene, går det indirekte frem av det generelle forsvarlighetskravet i barnevernloven § 1-4 og av formålsbestemmelsen i rettighetsforskriften, at institusjonen har ansvar for å gi det enkelte barnet forsvarlig omsorg og behandling. I ny barnevernslov går det direkte frem av ny § 10-1 at barnevernsinstitusjonen skal gi barn som oppholder seg på institusjonen forsvarlig omsorg og behandling.

Det er den enkelte institusjonen som i samarbeid med den aktuelle barnevernstjenesten og Bufetat, har det løpende ansvaret for at det enkelte barnet til enhver tid gis forsvarlig omsorg og behandling. Kjernen i tilsynsmyndighetenes ansvar er å føre kontroll med hvordan institusjonen følger opp det enkelte barnet. På denne bakgrunn foreslår departementet at bestemmelsen formuleres slik at det kommer tydelig frem at formålet med tilsynet er å føre kontroll med at institusjonen gir det enkelte barnet forsvarlig omsorg og behandling.

Det følger av § 10-1 i barnevernsloven at institusjonen skal møte barn hensynsfullt og med respekt for deres personlige integritet, og at institusjonen skal ivareta barnets rettssikkerhet. Av formålsbestemmelsen i dagens tilsynsforskrift fremgår det at tilsynet skal "påse" at barna blir behandlet hensynsfullt og med respekt for den enkeltes integritet.

Det ligger imidlertid utenfor tilsynsmyndighetens kompetanseområde å "påse" at institusjonene oppfyller de kravene som følger av barnevernsloven. Tilsynsmyndighetens oppgave er å kontrollere om lovkravene er oppfylt og dernest følge med på om avvik blir rettet opp. Departementet foreslår derfor at det presiseres i formålsbestemmelsen at tilsynet skal "bidra" til at det enkelte barn behandles hensynsfullt og med respekt for sin personlige integritet, og at barnets rettssikkerhet blir ivaretatt.

Departementet foreslår videre at det presiseres i formålsbestemmelsen at tilsynet også skal bidra til at hensynet til barnets beste og barns rett til å medvirke under institusjonsoppholdet blir ivaretatt. Etter departementets vurdering vil dette bidra til at barneperspektivet blir godt ivaretatt ved statsforvalternes utøvelse av tilsynet med barnevernsinstitusjonene.

Departementet foreslår videre å flytte presiseringen i dagens formålsbestemmelse om at tilsynsmyndigheten skal ha sin oppmerksomhet rettet mot alle forhold som har betydning for barnas utvikling, trivsel, velferd og rettssikkerhet, fra formålsbestemmelsen til bestemmelsen om tilsynsmyndighetenes oppgaver og ansvar, se punkt 5.2.4. Etter departementets vurdering hører en slik presisering ikke naturlig hjemme i en

formålsbestemmelse. Det er likevel er en viktig presisering av hvordan statsforvalteren skal utøve tilsynet.

4.2.2 Virkeområde

Dagens forskrift omfatter tilsyn med alle barnevernsinstitusjoner og fosterhjem med særlige forutsetninger. Selv om det ikke går direkte frem av forskriften, gjelder den også for tilsyn med omsorgssentrene. Etter departementets vurdering bør anvendelsesområdet for dagens tilsynsforskrift i hovedsak videreføres i ny forskrift, jf. forslag til ny § 2.

Departementet foreslår at det i bestemmelsen om virkeområde henvises til nytt kapittel 10 i barnevernsloven om barnevernsinstitusjoner som omfatter alle institusjoner enten de er statlige, private eller kommunale. Kapitlet inneholder en rekke bestemmer om institusjonenes ansvar og krav til institusjonene. Blant annet inneholder kapitlet en ny bestemmelse om godkjenning av institusjon som omfatter både statlige, kommunale og private institusjoner, jf. § 10-17. Forskriftens virkeområde defineres gjennom henvisningen til kapittel 10, slik at det ikke er nødvendig å presisere at forskriften også omfatter kommunale og private institusjoner.

Videre er det presisert i bestemmelsen at forskriften også gjelder ved tilsyn med omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere etter kapittel 11.

Gjeldende tilsynsforskrift omfatter også tilsyn med fosterhjem med særlige forutsetninger jf. barnevernloven § 4-27 annet punktum og ny barnevernslov § 6-3 første ledd. Fordi disse fosterhjemmene er å anse som et alternativ til institusjon, har de vært omfattet av de tilsynsreglene som gjelder for institusjoner. Dagens tilsynsforskrift gjelder imidlertid ikke fullt ut. Ansvar for tilsyn med barn i fosterhjem følger av § 4-22 i dagens barnevernlov og av § 9-10 i ny barnevernslov, og er nærmere regulert i § 8 i dagens fosterhjemsforskrift.² Departementet skal også revidere fosterhjemsforskriften og vil vurdere tilsynsansvaret for fosterhjem med særlige forutsetninger opp mot dette arbeidet.

² Forskrift av 18. desember 2003 om fosterhjem.

5 Tilsynsmyndighetenes oppgaver og ansvar

5.1 Gjeldende rett

Det er flere aktører som har ansvar for at barneverninstitusjoner etableres og drives i samsvar med krav i lov- og regelverk, og at det enkelte barnet gis forsvarlig omsorg og behandling under oppholdet:

Bufetat har ansvaret for etablering og drift av barnevernsinstitusjoner, jf. § 5-1 i dagens lov og § 16-3 tredje ledd i ny barnevernslov. Som ansvarlig myndighet for barnevernsinstitusjonene har Bufetat ansvaret for at barnevernsinstitusjonene drives forsvarlig og ellers i samsvar med krav i barnevernsloven og forskrifter til loven.

Videre har den institusjonen barnet bor på et ansvar for barnet. Det følger av § 5-4 annet ledd i ny barnevernslov at institusjonen der barnet bor utøver omsorgen for barnet på vegne av barnevernstjenesten og innenfor de rammene som barnevernstjenesten fastsetter. Videre er det i ny barnevernslov inntatt en ny bestemmelse om barnevernsinstitusjonenes ansvar, jf. § 10-1. I bestemmelsen er det presisert at institusjonen har ansvar for at barn som oppholder seg på institusjonen gis forsvarlig omsorg og behandling. I bestemmelsen er det også presisert at institusjonen skal møte barn hensynsfullt og med respekt for deres personlige integritet, samt at institusjonen skal ivareta rettssikkerheten til den enkelte.

Også barnevernstjenesten i omsorgskommunen har ansvar for følge opp barnet, jf. blant annet § 10-19 i ny barnevernslov.

Statens helsetilsyn har det overordnede ansvaret for tilsynet, jf. § 2-3 b første ledd i dagens lov. I ny barnevernslov § 17-2 er det fastsatt en egen bestemmelse om Statens helsetilsyns oppgaver og ansvar, som viderefører dagens bestemmelse. I den nye bestemmelsen er det presisert at Statens helsetilsyn kan føre tilsyn med lovligheten av oppfyllelse av plikter etter barnevernsloven og forskrifter til loven.

Statsforvalteren har ansvar for å føre tilsyn med at barnevernsinstitusjoner og omsorgssentrene drives i samsvar med loven og forskrifter til loven, jf. §§ 2-3, 2-3 b og 5-7 i dagens lov og § 17-3 annet ledd i ny barnevernslov.

I dagens tilsynsforskrift er statsforvalterens (tilsynsmyndighetens) oppgaver nærmere regulert i § 7. Det fremgår av bestemmelsens første ledd at statsforvalteren skal påse at lover og regelverk blir fulgt, og at barna får forsvarlig omsorg og behandling i institusjonen.

Videre fremgår det av annet ledd at statsforvalteren skal påse at institusjonen ivaretar de forutsetninger for oppholdet som er lagt til grunn i barneverntjenestens eller fylkesnemndas vedtak, og at det enkelte barn

- a) får forsvarlig og respektfull omsorg og behandling,
- b) opplæring i samsvar med regelverket og
- c) ikke utsettes for forhold som hensett til barnets alder krenker dets integritet og at barnets rettigheter etter lov om barneverntjenester § 5-9 blir respektert, jf. retten til

å ha samkvem med andre og friheten til å bevege seg fritt i og utenfor institusjonsområdet.

Det fremgår av tredje ledd at statsforvalteren skal påse at det foreligger målsetting og plan for det enkelte barn, og at denne planen jevnlig blir vurdert.

Av fjerde ledd fremgår at tilsynsmyndigheten skal påse at eventuell bruk av tvangsmidler ikke skjer i strid med gjeldende regler, jf. barnevernloven § 5-9, forskrifter gitt i medhold av denne bestemmelsen og straffelovens regler om nødrett og nødverge, § 47 og § 48. Tilsynsmyndigheten skal gjøre seg kjent med de skriftlige opptegnelser som gjøres i forbindelse med bruk av tvang.

Av femte ledd fremgår at statsforvalteren skal påse at eventuelt tilbakehold i institusjon av barn som oppholder seg i en institusjon uten eget samtykke etter barnevernloven § 4-24, ikke skjer utover det som følger av loven og fylkesnemndas vedtak.

Videre skal statsforvalteren påse at eventuelt tilbakehold i institusjon av barn som bor i en institusjon etter samtykke, jf. barnevernloven § 4-26 sjette ledd, kun skjer når barnet og ev. også foreldrene dersom barnet er under 15 år, uttrykkelig har gitt samtykke til tilbakehold.

I syvende ledd er det presisert at statsforvalteren skal påse at samiske barns særlige rett til å ivareta språklig og kulturell bakgrunn følges opp på hensiktsmessig måte ut fra formålet med oppholdet og institusjonens målsetting og rammer.

5.2 Departementets vurderinger og forslag

Etter departementets vurdering bør tilsynsmyndighetenes oppgaver og ansvar reguleres i en egen bestemmelse i forskriften, jf. forslag til § 3. Bestemmelsen viderefører deler av innholdet i § 7 i dagens forskrift, men inneholder samtidig enkelte endringer og presiseringer.

5.2.1 Statens helsetilsyns overordnede tilsynsansvar

Statens helsetilsyns rolle og ansvar er ikke regulert i dagens tilsynsforskrift. Statens helsetilsyn har gitt innspill om at det er naturlig at deres ansvar som overordnet tilsynsmyndighet for institusjonstilsynet fremgår direkte av tilsynsforskriften.

Departementet er enig i dette, og foreslår derfor at det i § 3 første ledd presiseres at Statens helsetilsyn har det overordnede faglige tilsyn med barnevernsinstitusjonene.

Statens helsetilsyn gir veiledning og føringer for hvordan statsforvalterne skal gjennomføre tilsynet med barnevernsinstitusjonene, og for hvordan statsforvalterne skal prioritere sine tilsynsressurser. Som et eksempel har Statens helsetilsyn laget en egen veileder for tilsyn med barnevernsinstitusjoner.³ Formålet med veilederen er å bidra til mest mulig lik gjennomføring av tilsyn, slik at barn og unge, barnevernsinstitusjoner og

³https://www.helsetilsynet.no/globalassets/opplastinger/publikasjoner/internserien/veileder_tilsyn_barnevernsinstitusjoner_internserien_8_2020.pdf

institusjonseiere møter et samordnet tilsyn. Veilederen inneholder blant annet nærmere beskrivelser av hvordan institusjonstilsynet skal planlegges og gjennomføres.

Innenfor rammene av barnevernsloven og tilsynsforskriften er statsforvalterne underlagt Statens helsetilsyn. Departementet foreslår derfor at det presiseres i første ledd at statsforvalteren er underlagt Statens helsetilsyn ved utøvelse av tilsyn med barnevernsinstitusjoner.

5.2.2 Institusjonens og barnevernstjenestens ansvar

Det er den enkelte barnevernsinstitusjon, som sammen med den ansvarlige barnevernstjenesten og Bufetat, har ansvaret for å følge opp barn som bor i institusjonen. Kjernen i institusjonens ansvar er å gi det enkelte barnet forsvarlig omsorg og behandling under hele oppholdet, jf. § 10-1 i ny barnevernslov.

Når det gjelder barnevernstjenestens ansvar er det i § 10-19 i ny barnevernslov presisert at barnevernstjenesten i omsorgskommunen skal følge opp barnet på barnevernsinstitusjonen, jf. kapittel 8 i ny barnevernslov. En sentral del av oppfølgingsansvaret er å følge med på barnets omsorgssituasjon og utvikling gjennom hele institusjonsoppholdet, og å vurdere hvorvidt barnet får hjelp i henhold til hva som er målsettingen med oppholdet, eller om det er behov for endringer i tilbudet. Dette forutsetter at barnevernstjenesten opprettholder sin relasjon med barnet gjennom hele institusjonsoppholdet, og at barnevernstjenesten og institusjonen samarbeider tett. Departementet vil i denne sammenheng også vise til at vi sammen med forslaget til ny tilsynsforskrift har departementet sendt forslag til ny oppfølgingsforskrift på høring.

5.2.3 Innholdet i tilsynsansvaret

Statsforvalterens tilsynsansvar omfatter blant annet barnevernsinstitusjonene og omsorgssentrene, jf. § 17-3 i ny barnevernslov. Kjernen i tilsyn er å føre kontroll med oppfyllelse av lovpålagte oppgaver (lovlighetskontroll). Det vil si å føre kontroll med om en virksomhet etterlever myndighetskrav, og å påpeke lovbrudd og gi reaksjoner når dette ikke er tilfellet.⁴ En sentral oppgave for statsforvalteren er å oppsøke virksomheter, og innhente informasjon, for så å vurdere og bedømme virksomheten mot krav i regelverket. Ved regelbrudd skal statsforvalteren følge opp med reaksjoner.

Generelt skal tilsynet bidra til læring, forbedring og nødvendige endringer der praksis ikke er i samsvar med lov- og regelverk. Det ligger i tilsynsrollen å bruke flere ulike virkemidler og aktiviteter for å bidra til at regelverket følges.

Departementet foreslår at det i § 3 annet ledd presiseres at statsforvalteren skal føre kontroll med at den enkelte barnevernsinstitusjon oppfyller de krav som følger av barnevernsloven og forskriftene til loven. Dette omfatter også å undersøke om de barna som bor på institusjonen får den omsorgen de har krav på etter regelverket. En barnevernsinstitusjon har som formål å gi beboerne forsvarlig omsorg og behandling, og det er barna ved institusjonen som kjenner sin situasjon best. Å snakke med barn om

⁴ jf. *St.melding nr. 17 (2002-2003)*.

hvordan de opplever å ha det på institusjonen er derfor helt sentralt ved tilsynet med den enkelte institusjonen. Den informasjonen barna kommer med må - på lik linje med annen informasjon statsforvalteren har om institusjonen - inngå og vektes i vurderingen av om institusjonen drives i henhold til regelverket. Vurderingen av om institusjonen ivaretar sitt ansvar for å gi barn ved institusjonen forsvarlig omsorg og behandling, vil som et utgangspunkt være en samlet vurdering for alle barn som bor i institusjonen.

Tilsynet med barnevernsinstitusjonene har samtidig hatt et perspektiv som mer direkte retter seg inn mot å føre kontroll med hvordan det enkelte barn som bor i en barnevernsinstitusjon har det. Denne delen av tilsynet er i en del sammenhenger blitt omtalt som "individtilsynet". Bakgrunnen for at statsforvalteren også fører kontroll med det enkelte barnets situasjon, er at barn og unge på barnevernsinstitusjon er en gruppe som kan mangle mulighet til fullt ut å målbære egne synspunkter, og som heller ikke alltid vil ha pårørende som kan forventes å tale deres sak.

Samtidig innebærer denne kontrollfunksjonen at statsforvalterens ansvar for å føre tilsyn på institusjonsområdet skiller seg noe fra det tilsynsansvaret statsforvalteren utøver på andre områder, som for eksempel ved tilsyn med kommunes utøvelse av sine lovpålagte oppgaver.

Statsforvalterens ansvar for å føre kontroll med det enkelte barnets situasjon kan sammenlignes med det ansvaret kommunen har for å føre tilsyn med det enkelte barn i fosterhjem, jf. § 4-22 i dagens lov og § 9-10 i ny barnevernslov. Formålet med tilsynet med barn i fosterhjem er å kontrollere at det enkelte barnet får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet, og at forutsetningene for oppholdet blir fulgt opp. På tilsvarende måte er statsforvalterens kontroll med hvordan det enkelte barnet har det et sentralt virkemiddel for å ivareta rettssikkerheten til barn som bor i en barnevernsinstitusjon. Regelmessig kontroll med det enkelte barnets situasjon understøtter også intensjonen i artikkel 25 i Barnekonvensjonen der det går frem at barn som bor på institusjon har rett til en periodisk vurdering av behandlingen de får, og av alle andre forhold med betydning for oppholdet.

Av hensyn til det enkelte barnets rettssikkerhet bør statsforvalteren etter departementets vurdering fremdeles ha et ansvar for å føre kontroll med hvordan det enkelte barnet som bor eller oppholder seg i en barnevernsinstitusjon har det. Dette vil også være i tråd med de tankene som har kommet om tilsynet fra ulike brukerorganisasjoner.

Blant annet etter innspill fra Statens helsetilsyn foreslår departementet samtidig noen omformuleringer av hvordan tilsynsmyndighetenes ansvar for å føre kontroll med det enkelte barnets situasjon omtales i tilsynsforskriften.

Dersom statsforvalteren konkluderer med at et enkelt barn ikke får forsvarlig omsorg og behandling på institusjon, kan statsforvalteren pålegge institusjonen å rette forholdene eller stenge institusjonen. Statsforvalteren kan imidlertid ikke bestemme over, eller vedta endringer i tiltakene til det enkelte barn. Statsforvalteren har heller ikke virkemidler til å løse tilfeller der årsaken til svikten vurderes å ha sammenheng med forhold institusjonen ikke rår over. Dette kan for eksempel være aktuelt i tilfeller der statsforvalteren vurderer at årsaken til svikt har sammenheng med manglende bistand og hjelp fra andre

velferdstjenester, eller at svikten har sammenheng med beslutningsprosessen knyttet til valg av tiltak. Ved slike former for svikt må statsforvalteren i stedet vurdere om det er grunnlag for annen tilsynsmessig oppfølging, eventuelt behov for å følge opp på annen måte.

Statsforvalteren har heller ikke mulighet til å følge opp samtlige barn som bor på barnevernsinstitusjon under hele institusjonsoppholdet til enhver tid. Dette gjelder uavhengig av hvilke krav som stilles til regelmessig tilsyn ved institusjonen.

Etter departementets vurdering kan ordlyden i dagens tilsynsforskrift være egnet til å skape en viss usikkerhet om hvem som har ansvaret for at det enkelte barn får forsvarlig omsorg og behandling under opphold i barnevernsinstitusjon. Selv om statsforvalterens tilsynsansvar også omfatter å føre kontroll med det enkelte barnets situasjon, går ordlyden i dagens tilsynsforskrift lenger i å legge ansvaret for det enkelte barnets situasjon på tilsynsmyndigheten, enn de har virkemidler til å ivareta. Etter departementets vurdering bør begrepet "påse" ikke videreføres i ny tilsynsforskrift. Departementet foreslår at det i stedet presiseres at tilsynet omfatter å føre kontroll med at institusjonene gir det enkelte barn forsvarlig omsorg og behandling, jf. forslag til ny § 3 tredje ledd.

Statsforvalterens kontroll med det enkelte barnets situasjon er ment å ha et bredt perspektiv rettet mot alle forhold som kan ha betydning for det enkelte barns utvikling, trivsel, velferd og rettssikkerhet. Departementet foreslår derfor at denne formuleringen flyttes fra formålsbestemmelsen til § 3.

5.2.4 Ansvarsdeling og samarbeid mellom statsforvalterne

Departementet foreslår at det i forskriften § 3 annet ledd presiseres at det er statsforvalteren i det fylket institusjonen ligger som har ansvar for tilsynet. Dette er en videreføring av § 3 første ledd i dagens forskrift. Departementet foreslår samtidig at det presiseres i ny forskrift, at dersom en institusjon består av avdelinger som ligger i flere fylker, kan de berørte statsforvalterne avtale hvordan tilsynet skal organiseres på en hensiktsmessig måte.

5.2.5 Presiseringer av forhold ved det enkelte barnets situasjon statsforvalteren skal kontrollere

På samme måte som etter dagens tilsynsforskrift er det etter departementets vurdering grunn til å trekke frem enkelte forhold knyttet til det enkelte barnets situasjon som statsforvalteren skal føre kontroll med. Departementet foreslår samtidig enkelte endringer sammenlignet med dagens bestemmelse, jf. forslag til ny § 3 tredje ledd.

Så vidt departementet er kjent med, har de fleste statsforvalterne innarbeidet i sine rutiner å kontrollere at det foreligger et gyldig vedtak knyttet til oppholdet. Statens helsetilsyn har opplyst at de har fått tilbakemeldinger om barn som bor i institusjon som uten gyldig vedtak. Kontroll med om det foreligger et gyldig vedtak er derfor en viktig del av ivaretagelsen av det enkelte barnets rettssikkerhet. Det er heller ikke spesielt tidkrevende å føre kontroll med dette. Departementet foreslår derfor at det presises i ny forskrift at

statsforvalteren som en del av tilsynet skal kontrollere at det foreligger et gyldig vedtak for oppholdet, jf. bokstav a. Dette gjelder uavhengig av om hva som er det rettslige grunnlaget for oppholdet.

Departementet foreslår å videreføre presiseringen i dagens forskrift om at statsforvalteren skal føre kontroll med at institusjonen ivaretar forutsetninger i barnevernstjenestens eller nemndas vedtak, jf. bokstav b.

Departementet har fått forståelse for at det er ganske store variasjoner blant statsforvalterne når det gjelder hvor langt de går i å undersøke forholdene knyttet til det enkelte barnets situasjon. Departementet viser til at Statens helsetilsyn som del av sitt overordnede tilsynsansvar kan gi føringer om hvordan tilsynet skal utføres. Etter vår vurdering er bokstav b utformet slik at den gir Helsetilsynet et nødvendig handlingsrom til å utarbeide veiledning for hva som skal kontrolleres og hvor omfattende tilsynet skal være.

Det følger av dagens tilsynsforskrift at statsforvalteren skal "påse" at det foreligger målsetting og plan for det enkelte barn, og at denne planen jevnlig blir vurdert. Etter departementets vurdering er det naturlig at statsforvalteren som en del av tilsynet kontrollerer at det er utarbeidet planer for det enkelte barn i samsvar med regelverket. Som nevnt ovenfor bør begrepet "påse" i ikke videreføres i ny tilsynsforskrift.

I samsvar med omtalen ovenfor om statsforvalterens virkemidler og ansvar foreslår departementet at det i bokstav c i stedet presiseres at statsforvalteren som en del av tilsynet skal kontrollere at det foreligger planer for det enkelte barn i samsvar med kapittel 8 i ny barnevernslov.

Det følger av de ulike bestemmelsene i kapittel 8 i ny barnevernslov at det skal utarbeides planer for barnet, jf. §§ 8-1 annet ledd, 8-2 tredje ledd, 8-3 fjerde ledd, 8-4 tredje og fjerde ledd og 8-5 annet ledd. Det er barnevernstjenesten som har ansvaret for å utarbeide plan for det enkelte barn. Dersom tilsynet avdekker at det ikke er utarbeidet en plan i samsvar med regelverket, må statsforvalteren derfor vurdere behovet for videre tilsynsmessig oppfølging. I enkelte tilfeller kan det være utarbeidet en plan for barnet, men at planen inneholder mangler som gir grunn til å vurdere om det er behov for tilsynsmessig oppfølging.

Bokstav c viser også til at statsforvalteren skal kontrollere om det foreligger en plan for det enkelte barnet i samsvar med § 6 i departementets forslag til ny forskrift om den kommunale barnevernstjenestens oppfølging av barn på institusjon som er sendt på høring. I den foreslåtte bestemmelsen er det stilt krav til barnevernstjenestens utarbeidelse av plan.

Departementet foreslår videre at det presiseres i bokstav d, at statsforvalteren skal kontrollere at institusjonen ivaretar det enkelte barnets rettigheter etter barnevernsloven §§ 10-1 til 10-13 og forskrifter til disse bestemmelsene. Dette er bestemmelser med helt sentral betydning for barn som bor i en barnevernsinstitusjon:

- Institusjonens ansvar for forsvarlig omsorg og behandling, jf. § 10-1,

- Barns rettigheter i barnevernsinstitusjon, jf. § 10-2,
- milde former for makt ut fra omsorgsansvaret og trygghet og trivsel, jf. § 10-3,
- institusjonens plikt til å forebygge tvang og andre inngrep i barns personlige integritet, jf. §10-4,
- forbudet mot fysisk og psykisk tvang eller makt, generelle vilkår for tvang og andre inngrep i barns personlige integritet, jf. §10-5,
- generelle vilkår for tvang og andre inngrep i barns personlige integritet, jf. § 10-6,
- adgangen til å benytte tvang i akutte faresituasjoner, jf. §10-7,
- kroppsvisitasjon og undersøkelse av barnets rom, eiendeler, brev og pakker, jf. §10-8,
- innskrenkninger i bevegelsesfrihet mv. for barn i atferdsinstitusjoner, jf. §10-9,
- rusmiddeltesting, jf. § 10-10
- inndragning av farlige gjenstander, jf. §10-11,
- tilbakeføring ved rømming og, jf. § 10-12,
- beskyttelsestiltak for barn som er utsatt eller i fare for menneskehandel, jf. § 10-13.

Det fremgår av dagens rettighetsforskrift § 26 at alle protokoller etter §§ 14, 15, 16, 17, 18, 22, 23 og 24 i forskriften skal forelegges statsforvalteren.⁵ Videre fremgår det av § 7 fjerde ledd i dagens tilsynsforskrift at statsforvalteren i forbindelse med tilsynet skal gjøre seg kjent med de skriftlige opptegnelser som gjøres i forbindelse med bruk av tvang, altså protokollene som er omtalt i rettighetsforskriften.

I ny barnevernslov følger det av første ledd i § 10-14, at avgjørelser om bruk av tvang eller inngrep i barnets personlige integritet etter §§ 10-7, 10-8, 10-9 og 10-11 er enkeltvedtak som skal protokollføres og forelegges statsforvalteren. Videre fremgår det av bestemmelsens annet ledd at avgjørelser om rusmiddeltesting etter § 10-10 og tilbakeføring mot barnets vilje etter § 10-12 skal protokollføres, begrunnes og forelegges statsforvalteren.

Departementet foreslår at det i ny tilsynsforskrift § 3 fjerde ledd presiseres at statsforvalteren i forbindelse med tilsynet skal gjøre seg kjent med innholdet i protokoller etter barnevernsloven § 10-14. Bestemmelsen er ment å erstatte § 7 annet ledd bokstav c og fjerde ledd i dagens tilsynsforskrift.

⁵ Forskrift av 15. november 2003 nr. 1103 om rettigheter og bruk av tvang under opphold i barneverninstitusjon

6 Planlegging og gjennomføring av tilsyn

6.1 Gjeldende rett

Dagens tilsynsforskrift har flere bestemmelser med betydning for hvordan tilsynet skal planlegges og gjennomføres, men ikke en egen bestemmelse om planlegging og gjennomføring av tilsyn.

Det fremgår av § 8 i dagens tilsynsforskrift at tilsynet blant annet skal gjennomføres ved rutinemessige besøk i hver enkelt institusjon.

Videre følger det av § 9 i dagens tilsynsforskrift at tilsynsmyndigheten skal vurdere behovet for å føre tilsyn basert på en risiko- og sårbarhetsanalyse. Det fremgår av bestemmelsen at tilsynsmyndigheten som ledd i tilsynet skal "påse" at institusjonene har etablert tilfredsstillende internkontrollsystem for institusjonen og fører kontroll med sin egen virksomhet.

Videre er det presisert i § 8 tredje ledd at besøk alltid skal finne sted ved klage, når tilsynsmyndigheten på "annen måte er kjent med uheldige forhold" og når "andre grunner" tilsier det. I fjerde ledd er det presisert at besøkene skal legges til tidspunkter der det kan forventes at barna er til stede på institusjonen. Etter hvert besøk skal det utformes en tilsynsrapport med funn og vurderinger, jf. § 8 siste ledd. Det er presisert at rapporten skal sendes både til institusjonen og til Bufetat.

Dagens tilsynsforskrift inneholder en egen bestemmelse om tiltak ved mangler og tilsynsmyndighetens oppfølging, jf. § 12. Det fremgår av første ledd at statsforvalteren kan gi pålegg om å rette forholdet eller nedleggelse av driften, jf. § 5-7 i dagens barnevernlov om tilsyn.

Videre følger det av § 12 annet ledd at når tilsynsmyndigheten under tilsyn, behandling av klager eller henvendelser eller på annen måte blir oppmerksom på forhold som man mener bør endres, skal statsforvalteren sende en "begrunnet melding til institusjonens ledelse, med samtidig underretning til Barne-, ungdoms- og familieetaten."

6.2 Departementets vurderinger og forslag

Departementet foreslår en egen bestemmelse om planlegging og gjennomføring av tilsyn, jf. forslag til § 4. Bestemmelsen er ny, men viderefører i stor grad innholdet i dagens tilsynsforskrift.

6.2.1 Tilsyn basert på risikovurdering

Departementet foreslår å videreføre utgangspunktet i dagens tilsynsforskrift om at statsforvalteren skal vurdere behovet for tilsyn med den enkelte institusjon på grunnlag av en risikovurdering, jf. forslag til § ny 4 første ledd.

Tilsynsforskriften inneholder samtidig flere presiseringer av tilfeller der statsforvalteren skal føre tilsyn med institusjonen og hvordan tilsynet skal gjennomføres, se særlig punkt 6.2.2 og 7.2.2. Utover de kravene til tilsynet som følger av tilsynsforskriften, samt

føringer og prioriteringer gitt av Statens helsetilsyn, kan den enkelte statsforvalter prioritere sine tilsynsressurser ut fra en tilsynsfaglig risikovurdering. Dette omfatter både prioriteringer av behovet for å føre tilsyn med den enkelte barnevernsinstitusjon, og hvilke temaer og forhold det er grunn til å prioritere ved tilsyn med den enkelte institusjonen.

Etter departementets vurdering bør institusjonstilsynet innrettes med tanke på at statsforvalteren både skal ha mulighet til å kunne prioritere tilsynsressursene ut fra en vurdering av hvor risikoen for svikt er størst og der tilsynet kan gjøre mest nytte, men som samtidig ivaretar rettssikkerheten til barn i institusjon gjennom regelmessig kontroll av det enkelte barnets situasjon.

Tilsynet må ses på som en kontinuerlig prosess hvor informasjon ses i sammenheng, og hvor statsforvalterne fortløpende forbereder, planlegger, utfører, evaluerer og ikke minst følger opp tilsynsaktiviteten. Videre må statsforvalterne bruke ressursene sine til følge opp avgjørelser for å påse at endring faktisk skjer og at risikoen for gjentakelse av svikt ved institusjonen reduseres. Det er også viktig at statsforvalterne gjennomfører tilsynet med utgangspunkt i et brukerperspektiv, altså at statsforvalterne særlig prioriterer områder med stor betydning for barnas omsorg, behandling, velferd og rettssikkerhet. Når tilsynet planlegges, skal statsforvalteren ta utgangspunkt i de mest sårbare områdene i den enkelte institusjonen, og prioritere det eller de tema som er viktige for at barn og unge som bor på institusjonen får forsvarlige tjenester og tiltak i tråd med forutsetningene for oppholdet.

Ifølge Statens helsetilsyn viser erfaringer fra gjennomgang av tilsynsrapporter at et tydelig tema med tilhørende problemstillinger gir et mer treffsikkert tilsyn.

Statsforvalterne skal utarbeide temaer med utgangspunkt i risikovurderinger og den helhetlige bakgrunnskunnskapen de har om den konkrete institusjon. At man har lite informasjon om et område kan også i seg selv utgjøre en risikofaktor og tilsi at dette bør velges som tema ved neste tilsyn. Med bakgrunn i valgt tema skal det formuleres problemstillinger som mer i detalj beskriver det som skal undersøkes for den konkrete institusjonen. Det skal likevel understrekes at selv om det er fastsatt et tema på forhånd, kan for eksempel samtale med barna aktualisere andre temaer under tilsynet.

Statsforvalterne må velge den fremgangsmåten som er best egnet til å avdekke det tema de skal undersøke og best egnet til å oppnå varige forbedringer. Fremgangsmåten må tilpasses forholdene ved den enkelte institusjon.

6.2.2 Forhold statsforvalteren alltid skal følge opp

Selv om det som utgangspunkt er statsforvalteren selv som vurderer tilsyn på grunnlag av en risikovurdering, foreslår departementet i § 4 annet ledd enkelte forhold som skal følges opp av statsforvalteren. Departementet legger til grunn at disse presiseringene er i samsvar med hvordan tilsynet praktiseres i dag og føringer som er gitt.

For det første skal statsforvalteren alltid følge opp hendelser som innebærer fare for liv eller helse.

For det andre foreslår departementet at det presiseres i bestemmelsen at statsforvalteren også alltid skal følge opp dersom statsforvalteren blir kjent med forhold som tilsier at barn ikke gis forsvarlig omsorg og behandling.

Hvordan statsforvalteren skal følge opp avhenger av hva saken gjelder, og hvilke opplysninger statsforvalteren er blitt kjent med. Ofte vil det være naturlig å følge opp ved å åpne en tilsynssak mot institusjonen. I noen tilfeller vil det også være aktuelt å vurdere tilsynsmessig oppfølging av barnevernstjenesten eller Bufetat.

Dersom statsforvalterne får kjennskap til mulige straffbare forhold, må den også vurdere om det foreligger avvergingsplikt etter straffeloven § 196 eller om det av andre grunner er behov for å kontakte politiet. For ordens skyld vil departementet også nevne at statsforvalteren er omfattet av meldeplikten til barnevernstjenesten, jf. § 13-2 i ny barnevernslov.

6.2.3 Tema for undersøkelsen og adgangen til å innhente opplysninger

I § 4 tredje ledd foreslår departementet en presisering av at statsforvalteren kan undersøke alle sider av virksomheten som har betydning for at institusjonen yter tjenester og tiltak som er forsvarlige og til det enkelte barnets beste. I denne sammenhengen er det viktig at statsforvalterne retter sin oppmerksomhet mot alle forhold med betydning for barnas utvikling, trivsel, velferd og rettssikkerhet, jf. forslag til ny § 3 tredje ledd.

Departementet foreslår videre at det presiseres i bestemmelsen at statsforvalteren kan innhente alle opplysninger som er nødvendig for å gjennomføre tilsynet. Bestemmelsen viser til bestemmelsen i § 17-4 i ny barnevernslov om tilsynsmyndighetenes tilgang til taushetsbelagte opplysninger. Det følger av denne bestemmelsen at den aktuelle barnevernsinstitusjonen, barnevernstjenesten og Bufetat har plikt til å gi de opplysningene statsforvalteren ber om. Det er statsforvalteren som vurderer hvilke opplysninger som er nødvendig å innhente i det enkelte tilfellet.

6.2.4 Særlig om tilsyn med samiske barn

I § 4 fjerde ledd videreføres bestemmelsen i dagens tilsynsforskrift om at statsforvalteren skal føre tilsyn med at samiske barns særlige rett til å ivareta språklig og kulturell bakgrunn følges opp på en hensiktsmessig måte ut fra formålet med oppholdet og institusjonens målsetting og rammer.

6.2.5 Tilsynsrapport

I § 4 femte ledd presiseres at statsforvalteren etter hvert tilsyn skal utarbeide en skriftlig rapport som sendes til institusjonen og til Barne-, ungdoms- og familieetaten. Bestemmelsen skal erstatte § 8 sjette ledd i dagens tilsynsforskrift.

I veilederen fra Statens helsetilsyn om tilsynet med barnevernsinstitusjoner er det vist til at statsforvalterens rapport etter et tilsyn er et viktig virkemiddel i statsforvalterens kommunikasjon med institusjonen, Bufetat og andre som ønsker å lese rapporten. Rapporten skal gi opplysninger om hva som er formålet med tilsynet, hva statsforvalteren

har undersøkt og hva som er funnet under tilsynet som ikke er i samsvar med loven. Institusjonen må forstå hvorfor statsforvalteren har vurdert et forhold som lovlig eller ulovlig. Dersom statsforvalteren konkluderer med lovbrudd, må dette komme klart frem i rapporten, og det må vises til hvilke rettsregler som er brutt.

Etter departementets vurdering er det imidlertid en svakhet ved dagens tilsynsforskrift at den ikke regulerer om eller hvordan aktuelle barnevernstjenester skal informeres. Så vidt departementet er kjent med har enkelte statsforvaltere etablert en praksis der de orienterer barnevernstjenestene ved å sende en kopi av tilsynsrapporten.

Med tanke på det ansvaret barnevernstjenestene har for de barna ved institusjonen som de har omsorgs- eller oppfølgingsansvar for, er departementet av den oppfatning at barnevernstjenestene må bli holdt orientert om tilsynet.

Departementet foreslår derfor at det i § 4 sjette ledd presiseres at statsforvalteren skal sende en kopi av tilsynsrapporten til barnevernstjenestene i de kommunene som har oppfølgings- eller omsorgsansvar for barn på den aktuelle institusjonen. Av hensyn til personvernet til andre barn i institusjonen er det presisert at statsforvalteren skal ta ut direkte identifiserbare opplysninger om barn som følges opp av andre kommuner.

6.2.6 Pålegg og sanksjon

I ny barnevernslov § 17-5 er det en egen bestemmelse om pålegg og sanksjoner. Det fremgår av første ledd at statsforvalteren kan gi Barne-, ungdoms- og familieetaten pålegg om å rette forhold som er i strid med bestemmelser i barnevernsloven.

Det er presisert i bestemmelsen at pålegg også kan gis til private aktører som utfører oppgaver etter barnevernsloven.

Videre fremgår det av bestemmelsens annet ledd at dersom det avdekkes uforsvarlig drift ved en institusjon eller et senter, kan statsforvalteren gi institusjonens eller senterets leder eller eier pålegg om å rette forholdet eller å nedlegge driften.

I tredje ledd er det presisert at den som får varsel om pålegg, skal få en rimelig frist til å rette forhold før statsforvalteren gir pålegg, og at statsforvalterens vedtak om pålegg kan påklages til Statens helsetilsyn.

Etter departementets vurdering er det på bakgrunn av bestemmelsen i § 17-5 i ny barnevernslov ikke behov for å videreføre bestemmelsen i dagens tilsynsforskrift § 12 om tiltak ved mangler og tilsynsmyndighetenes oppfølging.

6.3 Begrunnet melding

Det fremgår av § 12 i dagens tilsynsforskrift at statsforvalteren skal sende en "begrunnet melding" dersom tilsynet blir oppmerksomme på forhold som bør endres.

Ifølge Statens helsetilsyn praktiseres bruken av virkemidlet "begrunnet melding" ulikt blant statsforvalterne. Enkelte statsforvalteren benytter begrunnet melding som en reaksjon der det foreligger lovbrudd, for dernest å gi pålegg dersom institusjonen ikke følger opp den

begrunnede meldingen. Andre embeter benytter begrunnet melding som en form for merknad om at institusjonen har et "forbedringsbehov". I noen tilsynsrapporter er begrepet benyttet der fakta vurderes opp mot lovgrunnlaget.

Statsforvalterens ansvar er å føre kontroll med at barnevernsinstitusjoner følger barnevernsloven og forskrifter til loven, og følge opp at eventuelle lovbrudd rettes opp. Det er uheldig dersom statsforvalteren i stedet for å påpeke og følge opp lovbrudd, i stedet gir institusjonen "faglige anbefalinger" om hva institusjonen bør endre på. Etter departementets vurdering kan ordningen med "begrunnet melding" være egnet til å skape usikkerhet om tilsynets rolle og ansvar, og som kan føre til at lovbrudd ved institusjonen ikke blir fulgt opp i samsvar med regelverket.

Etter departementets vurdering bør dette virkemiddelet derfor ikke videreføres i ny tilsynsforskrift.

7 Stedlig tilsyn ("tilsynsbesøk")

7.1 Gjeldende rett

I dagens tilsynsforskrift er tilsynsbesøk regulert i § 8.

Det fremgår av bestemmelsens første ledd at tilsynsmyndigheten, som hovedregel ved minst to representanter, skal føre rutinemessig tilsyn ved besøk i institusjonen så ofte som forholdene ved institusjonen tilsier det.

I annet ledd er det presisert at tilsynsmyndigheten skal føre tilsyn ved besøk i institusjonen minst to ganger hvert år, og at minst ett av disse besøkene skal skje uanmeldt. Videre fremgår det av bestemmelsen at institusjoner som tar imot barn etter barnevernloven § 4-24 og § 4-26 skal besøkes minst fire ganger hvert år, og at minst to disse besøkene skal skje uanmeldt.

I tredje ledd er det presisert at i tillegg til tilsynsbesøk etter første og annet ledd skal besøk alltid finne sted ved klager, når tilsynsmyndigheten på annen måte er kjent med uheldige forhold og når andre grunner tilsier det.

Videre fremgår det av fjerde ledd at tilsynsbesøk skal legges til tidspunkter der det kan forventes at barna er til stede på institusjonen.

I femte ledd er det presisert at tilsynsmyndigheten skal ta kontakt med det enkelte barn. Det fremgår videre at tilsynsmyndigheten skal forespørre det enkelte barn om barnets syn på oppholdet når barnets alder og modenhet tilsier det.

Det er også presisert at det enkelte barn har rett til å snakke med de som utøver tilsynet uten at personalet er til stede, og at tilsynsmyndighetene skal opplyse barnet om dette.

Ved tilsyn med samiske barn skal tilsynsmyndigheten tilstrebe å besitte samisk språklig eller kulturell kompetanse.

Det fremgår av sjette ledd at det etter hvert besøk skal utarbeides en skriftlig rapport som sendes institusjonen og Barne-, ungdoms- og familieetaten.

7.2 Departementets vurderinger og forslag

På tilsvarende måte som i dag bør ny tilsynsforskrift inneholde en bestemmelse som regulerer tilsyn som gjennomføres fysisk på institusjonen, jf. forslag til ny § 5.

7.2.1 Stedlig tilsyn

Departementet foreslår at dagens begrep "tilsynsbesøk" erstattes med begrepet "stedlig tilsyn". Bakgrunnen for forslaget er at begrepet "besøk" kan gi assosiasjoner til uformelle sammenkomster med gjester og vertskap i stedet for kontroll og tilsyn. For samtidig å synliggjøre at tilsynet skal gjennomføres fysisk på institusjonen foreslår departementet at tilsynet omtales som "stedlig tilsyn".

Statens helsetilsyn har i sin anbefaling til departementet foreslått å videreføre utgangspunktet om at statsforvalteren skal gjennomføre stedlig tilsyn så ofte som nødvendig. Departementet er enig i at dette bør være det grunnleggende utgangspunktet. Ved enkelte institusjoner kan det i perioder være behov for et tett tilsyn der det må gjennomføres flere stedlige tilsyn. Dette vil for eksempel gjelde institusjoner hvor det er stor risiko for svikt.

Departementet foreslår at det i bestemmelsens første ledd presiseres at statsforvalteren skal føre stedlig tilsyn så ofte som nødvendig. Kravet til regelmessig stedlig tilsyn supplerer de kravene til tilsynet som følger av § 3. Bestemmelsen tilsvarer § 8 første ledd i dagens tilsynsforskrift der det fremgår at det rutinemessig skal føres tilsyn ved besøk i institusjonen så ofte som "forholdene ved institusjonen tilsier det".

7.2.2 Krav til regelmessig stedlig tilsyn

Statens helsetilsyn har i sin anbefaling til departementet foreslått å halvere kravet til regelmessige stedlige tilsyn ved institusjonene. Som begrunnelse viser Helsetilsynet blant annet til at en stor del av statsforvalternes ressurser på barnevernsområdet i dag brukes til å gjennomføre de faste regelmessige stedlige tilsynene. Helsetilsynet viser også til at svikt ikke alltid fanges opp, og at det er variasjon i kvalitet og statsforvalternes tilnærming til tilsynet.

De mener også at deres egne erfaringer og erfaringskunnskap fra statsforvaltere og institusjoner bekrefter at det er rom for forbedring av dagens tilsynspraksis for å bidra til varige endringer i institusjonene. Ifølge Statens helsetilsyn peker kunnskapsgrunnlaget på behovet for en utvikling av tilsynet for at det skal bli et mer effektivt virkemiddel som bidrar til at tjenestene ytes i tråd med kravene i lovverket og at kvaliteten på tjenestene er forsvarlig.

Departementet har vært i noe tvil om kravet til antall faste regelmessig stedlig tilsyn bør videreføres som i dag, eller reduseres som anbefalt av Statens helsetilsyn.

Å redusere kravet til stedlig tilsyn vil føre til at det sannsynligvis vil bli gjennomført færre stedlige tilsyn med de institusjonene der statsforvalteren vurderer tilstanden som god og der risikoen for alvorlig svikt er vurdert å være lav.

Departementet ser at det å redusere kravet til faste regelmessige stedlige tilsyn vil frigjøre tid og ressurser, og at dette vil gi den enkelte statsforvalter økt mulighet til å prioritere tilsynsressurser ut fra konkrete faglige vurderinger av hvor behovet for tilsyn er størst, og hvordan tilsynet skal gjennomføres. Det kan argumenteres med at den enkelte statsforvalter skal ha så god oversikt over tilstanden i de institusjonene de har tilsynsansvar for, at det er statsforvalterne selv som er nærmest å vurdere hvor ofte det er nødvendig å føre tilsyn med den enkelte institusjonen i form av stedlig tilsyn. Å redusere minimumskravet til stedlig tilsyn vil kunne føre til flere stedlige tilsyn med institusjoner der statsforvalteren er mer bekymret for tilstanden og der risikoen for svikt vurderes som høyere.

Etter departementets vurdering kan det å redusere volumkravet til regelmessige stedlig tilsyn samtidig også føre til at det kan bli mer krevende for statsforvalteren å fange opp visse former for svikt ved den enkelte institusjon. Det kan ikke utelukkes at også i barnevernsinstitusjoner som utad fremstår som godt ledet og med en godt kvalifisert og stabil personalgruppe med høy faglig kvalitet, kan være betydelig svikt. Det kan også skje endringer for eksempel i personalgruppen eller i sammensettingen av hvem som bor på institusjonen som raskt kan føre til vesentlige endringer i hvordan den enkelte institusjonen fungerer. Dersom statsforvalteren har gode erfaringer med en bestemt institusjon, og dermed nedprioriterer tilsynet med denne institusjonen, kan det derfor bli mer krevende å fange opp negative endringer og svikt.

Det å fysisk være på en institusjon kan også gi et annet innblikk i hvordan den enkelte institusjonen fungerer i det daglige enn andre tilsynsformer. Særlig kontrollen med det enkelte barnets situasjon har etter departementets syn nær sammenheng med hvor ofte statsforvalteren fysisk er til stede ved den enkelte institusjonen. Departementet vil i den sammenhengen også vise til at det selv i velfungerende institusjoner kan bo barn som ikke har det bra, og som kan fanges opp ved et stedlig tilsyn.

Etter departementets vurdering tilsier hensynet til det enkelte barnets rettssikkerhet at tilsynet med barnevernsinstitusjoner ikke bare kan baseres på at barn eller andre tar kontakt med statsforvalteren, men at statsforvalteren aktivt må oppsøke de barna som bor i barnevernsinstitusjon. Å redusere kravet til hvor ofte stedlig tilsyn skal skje kan påvirke barnas praktiske mulighet til å snakke med tilsynet. Dette gjelder selv om det enkelte barnet når som helst kan be om en tilsynssamtale med statsforvalteren. Departementet er kjent med at flere statsforvaltere har spilt inn at et visst volumkrav er nødvendig for å ivareta en relasjon med barna på institusjonen, og at det å redusere volumkravet kan føre til at færre barn ønsker å snakke med dem når de først er på tilsyn.

Dagens volumkrav fungerer i praksis som en automatisk kilde til informasjon om tilstanden ved den enkelte institusjonen. Å gi statsforvalterne større mulighet til selv å disponere sine tilsynsressurser innebærer at tilsynet blir mer avhengig av at den enkelte statsforvalterens oversikt og kunnskap om tilstanden i hver enkelt institusjon. En eventuell reduksjon av kravet til regelmessig stedlig tilsyn vil innebære at statsforvalteren i større grad enn i dag aktivt vil måtte innhente informasjon for å ha tilstrekkelig kunnskap til å gjøre risikoanalyser av institusjonene og vurderinger av hvordan statsforvalteren vil prioritere tilsynet. Etter departementets vurdering kan en reduksjon av minimumskravet til stedlig tilsyn samtidig føre til at tilsynet kan bli mer sårbart.

I likhet med Statens helsetilsyn vurderer departementet at tilsynet med den enkelte barneverninstitusjon bør gjennomføres som en kontinuerlig prosess, der utgangspunktet bør være at intensiteten i tilsynet reguleres ut fra risikovurderinger og virksomhetens evne til faktisk å iverksette nødvendige endringer.

Etter en samlet vurdering har departementet likevel kommet til at dagens krav til regelmessige stedlige tilsyn bør videreføres, jf. forslag til ny § 5 første ledd.

Departementet foreslår derfor at statsforvalteren fremdeles skal gjennomføre minst to stedlige tilsyn i omsorgsinstitusjoner og i omsorgssentrene hvert år. Når det gjelder institusjoner som tar imot barn på grunnlag av §§ 4-4, 6-1 og 6-2, foreslås at det fremdeles skal føres stedlig tilsyn minst fire ganger hvert år. Departementet foreslår at det samme skal gjelde for institusjoner som er godkjent for å ta imot barn med vedtak etter bestemmelsen om menneskehandel.

Selv om departementet foreslår å videreføre kravet til faste regelmessige tilsyn, understreker departementet at hovedregelen fremdeles skal være at det skal føres stedlig tilsyn så ofte som nødvendig, og at statsforvalteren innenfor fastsatte rammer bør prioritere tilsynsressursene ut fra en faglig vurdering av hvor det er størst risiko for svikt, og der behovet for tilsyn antas å være størst. Departementet viser også til at det er presisert i utkastet til ny forskrift at hendelser som innebærer fare for liv eller helse, og forhold som tilsier at barn ikke gis forsvarlig omsorg og behandling, alltid skal følges opp av statsforvalteren.

7.2.3 Stedlig tilsyn når barna er til stede

Departementet foreslår i § 5 annet ledd å videreføre bestemmelsen i dagens tilsynsforskrift om at stedlige tilsyn skal legges til et tidspunkt der det kan forventes at barna er til stede på institusjonen.

7.2.4 Meldt eller uanmeldt tilsyn

Departementet har ikke foreslått å videreføre dagens regulering av hvor mange av de faste stedlige tilsynene som skal være meldt eller uanmeldt. Bakgrunnen for dette er at det kan være naturlig at Statens helsetilsyn som overordnet tilsynsmyndighet gir statsforvalterne nærmere føringer om dette som en del av sin styring av hvordan tilsynet skal gjennomføres.

7.2.5 Informasjon til barn om tilsynet

Departementet foreslår videre at det presises i bestemmelsen at statsforvalteren skal sørge for at det enkelte barn gis tilstrekkelig og tilpasset informasjon om tilsynet, herunder om at barnet kan ta kontakt med statsforvalteren også utenom regelmessige tilsynsbesøk.

8 Tilsynssamtaler

8.1 Gjeldende rett

Barns rett til medvirkning er i ny barnevernslov regulert i § 1-4. Det fremgår av bestemmelsen at et barn som er i stand til å danne seg egne meninger, har rett til å medvirke i alle forhold som vedrører barnet etter denne loven. Barnet skal få tilstrekkelig og tilpasset informasjon og har rett til fritt å gi uttrykk for sine meninger. Barnet skal bli lyttet til, og barnets meninger skal vektlegges i samsvar med barnets alder og modenhet.

Tilsynssamtaler med barn er nærmere regulert i § 8 i dagens tilsynsforskrift. Det fremgår av bestemmelsens fjerde ledd at tilsynsbesøk skal legges til tidspunkter der det kan forventes at barna er til stede på institusjonen.

Videre følger det av bestemmelsens femte ledd at tilsynsmyndigheten skal ta kontakt med det enkelte barn. Ifølge bestemmelsen skal tilsynsmyndigheten forespørre det enkelte barn om barnets syn på oppholdet når barnets alder og modenhet tilsier det. Det er også presisert at det enkelte barn har rett til å snakke med de som utøver tilsynet uten at institusjonspersonalet er til stedet, og at tilsynsmyndighetene skal opplyse barnet om dette. Ved tilsyn med samiske barn skal tilsynsmyndigheten tilstrebe å besitte samisk språklig eller kulturell kompetanse.

8.2 Departementets vurderinger og forslag

8.2.1 Barns medvirkning i tilsynet

Den enkelte barnevernsinstitusjon skal gi de barna som bor eller oppholder seg i institusjonen forsvarlig omsorg og behandling under hele oppholdet, jf. blant annet § 10-1 i ny barnevernslov. Barnet er den som kjenner sin egen situasjon best. Som en del av institusjonstilsynet er det derfor helt grunnleggende å lytte til barnets synspunkter og opplevelser av det å bo på institusjonen.

Departementet vil også vise til at barn og unges rett til medvirkning er blitt styrket de senere år, jf. blant annet Grunnloven § 104, og ny barnevernslov § 1-4. Barns rett til medvirkning gjelder i hele beslutningsprosessen og for alle forhold som vedrører barnet, ikke bare når det tas rettslige eller administrative avgjørelser. Retten til medvirkning gjelder dermed også i tilsynssammenheng. Barnet har en selvstendig og ubetinget rett, men ikke en plikt, til å medvirke. Barnet skal få tilstrekkelig og tilpasset informasjon, og har rett til fritt å gi uttrykk for sine meninger. Videre skal barnet bli lyttet til og barnets meninger skal vektlegges i samsvar med barnets alder og modenhet.

Statens helsetilsyn fremhever at erfaringene med brukarmedvirkning i tilsyn viser at økt brukarmedvirkning bidrar til bedre risikovurderinger og prioriteringer, slik at tilsynet blir mer treffsikkert, relevant og bidrar til forbedring. Informasjon fra samtaler med barn kan gi viktig informasjon om institusjonens faglige ivaretagelse av barnas behov og om institusjonen styres slik at den gir forsvarlig omsorg og behandling til alle barn som bor eller oppholder seg i institusjonen.

Etter departementets vurdering vil forslaget til ny tilsynsforskrift samlet sett ivareta rettssikkerheten til barn i institusjon på en god måte. Departementet viser særlig til de foreslåtte presiseringene i §§ 6 om tilpasset informasjon til barnet, om hvordan samtalen skal legges opp og om informasjon om videre oppfølging og om hvordan opplysninger fra barnet kan bli benyttet. Det vises også til forslaget om å presisere i formålsbestemmelsen at tilsynet skal bidra til at hensynet til barnets beste og barns rett til å medvirke blir ivaretatt.

Departementet har i forslaget til ny § 3 foreslått å videreføre at statsforvalteren som en del av tilsynet skal kontrollere at en del premisser som er grunnleggende for barnas rettssikkerhet er ivaretatt. Statsforvalteren skal blant annet kontrollere at det foreligger et gyldig vedtak for oppholdet, at institusjonen ivaretar forutsetninger i barnevernstjenestens eller nemndas vedtak, at det foreligger planer for det enkelte barn og at bestemmelser som er sentrale for barnets rettigheter er ivaretatt.

Departementet har også foreslått å tydeliggjøre i forskriften at dersom statsforvalteren får kunnskap om hendelser som innebærer fare for liv eller helse, eller forhold som tilsier at barn ikke gis forsvarlig omsorg og behandling, skal dette følges opp.

Videre er det i forslaget til den nye bestemmelsen om stedlig tilsyn presisert at tilsynet skal legges til et tidspunkt der det kan forventes at barna er til stede på institusjonen, og at statsforvalteren skal sørge for at det enkelte barn gis tilstrekkelig og tilpasset informasjon om tilsynet.

8.2.2 Tilsynssamtaler med barn

Departementet foreslår at tilsynssamtaler med barn reguleres i en egen bestemmelse i forskriften, jf. forslag til ny § 6. Dette vil bidra til å synliggjøre barnas selvstendige og sentrale rolle i tilsynet.

Departementet foreslår at statsforvalteren som del av et stedlig tilsyn fremdeles skal oppsøke det enkelte barnet som bor på institusjonen og innhente barnets synspunkter på en måte som er tilpasset barnets alder og modenhet. Det er også viktig at statsforvalteren legger til rette for individuell kontakt, og at barna informeres om at de har rett til å snakke med statsforvalteren på en trygg måte og uten at institusjonspersonalet er til stede. Det fremgår av annet ledd i bestemmelsen om medvirkning i § 1-4 i ny barnevernslov at barn skal informeres om hva opplysninger fra barnet kan brukes til og hvem som kan få innsyn i disse opplysningene. Barnet har rett til å uttale seg før det bestemmes at opplysningene skal deles, og barnets syn skal tillegges vekt i samsvar med dets alder og modenhet. Dette gjelder også i møter med tilsynsmyndigheten. Departementet er også opptatt av at barna må gis mulighet til å uttale seg fritt om sine synspunkter i alle forhold som vedrører barnet selv under oppholdet. Statsforvalteren skal gi beboerne informasjon om tilsynet, noe som er en forutsetning for å kunne ta stilling til om de vil snakke og hva de vil snakke med tilsynsmyndigheten om. Barna skal også informeres om at de har en rett, ikke en plikt til å snakke. Plikten til å informere må også omfatte informasjon om at barna kan ta kontakt med statsforvalteren utenom tilsynsbesøkene. Informasjon skal gis skriftlig og muntlig, slik at informasjonen er tilgjengelig for barn som flytter inn på institusjonen

mellom tilsynsbesøkene. Informasjon skal tilpasses målgruppen ved den enkelte institusjon.

Etter departementets vurdering bør hovedinnholdet i dagens tilsynsforskrift videreføres. Departementet mener likevel det er grunn til enkelte presiseringer som vil bidra til å styrke og synliggjøre barnets rett til medvirkning og selvstendige og sentrale rolle i tilsynet.

I likhet med dagens forskrift foreslår departementet at det i bestemmelsens første ledd presiseres at statsforvalteren ved stedlig tilsyn skal kontakte det enkelte barn. Departementet foreslår samtidig at det presiseres at barnet skal gis tilstrekkelig og tilpasset informasjon om tilsynet.

Videre foreslår departementet at det presiseres i bestemmelsen at barnet skal informeres om retten til å snakke med statsforvalteren alene dersom barnet ønsker det. Videre er det presisert i bestemmelsen at statsforvalteren skal legge til rette for at barnet fritt kan uttale seg om alle sider ved institusjonsoppholdet, samt at samtalen skal gjennomføres på en måte som er tilpasset barnets alder og modenhet.

8.2.3 Informasjon til barnet

Departementet har fått innspill om viktigheten av at det enkelte barn får nødvendig informasjon om hvordan de opplysningene barnet gir vil bli brukt. Departementet foreslår derfor at det i bestemmelsen presiseres at barnet skal gis informasjon om videre oppfølging og om hvordan opplysninger fra barnet kan bli benyttet. Hva denne informasjonen skal bestå av vil avhenge av hva saken gjelder og på hvilken måte statsforvalterne følger opp saken tilsynsmessig eller eventuelt på andre måter.

Departementet legger til grunn at Statens helsetilsyn som overordnet myndighet for tilsynet vil vurdere behovet for ytterligere presiseringer av hvordan barn skal informeres.

8.2.4 Særlig om samiske barn

Departementet foreslår å videreføre innholdet i presiseringen i dagens tilsynsforskrift om at tilsynsmyndigheten ved tilsyn med samiske barn skal tilstrebe å besitte samisk språklig eller kulturell kompetanse, jf. § 6 annet ledd.

9 Klagebehandling

9.1 Gjeldende rett

Dagens tilsynsforskrift har en egen bestemmelse om klagebehandling, jf. § 11.

Det følger av bestemmelsens første ledd at tilsynsmyndigheten skal behandle alle muntlige og skriftlige henvendelser fra barn og foreldre.

Videre følger det av bestemmelsen at klager som gjelder enkeltvedtak følger reglene i forvaltningsloven kapittel VI, med visse særregler. Det henvises til bestemmelsene om anvendelse av forvaltningsloven, klage over vedtak fra barnevernstjenesten og Bufetat, og statsforvalterens kompetanse i klagesaker i dagens barnevernlov §§ 6-1, 6-5 og 6-6.

Bestemmelsene i §§ 6-1, 6-5 og 6-6 er langt på vei videreført i ny barnevernslov. Det følger av § 12-1 første ledd at forvaltningsloven gjelder med de særregler som er fastsatt i eller i medhold av loven. Videre følger det av § 12-9 første ledd at barnevernstjenestens vedtak kan påklages til statsforvalteren. Videre følger det av bestemmelsens annet ledd første punktum at statsforvalteren kan prøve alle sider av vedtaket. Det fremgår av tredje punktum at dersom et vedtak som gir klageren medhold ikke kan settes i verk straks, kan statsforvalteren bestemme at det skal settes i verk midlertidige tiltak som kan dekke det øyeblikkelige behovet. Videre følger det av § 11 tredje punktum at for andre henvendelser er det tilsynsforskriftens regler som gjelder.

Det følger av § 11 annet ledd at tilsynsmyndigheten må sørge for at de påklagede forhold blir best mulig belyst og eventuelt sørge for tiltak etter bestemmelsen om tiltak ved mangler i § 12. Videre er det presisert i tredje ledd at statsforvalteren skal behandle klagen eller henvendelsen og eventuelt sørge for tiltak etter § 12.

Videre er det presisert i fjerde ledd at henvendelser som gjelder tvangsbruk uansett skal behandles av statsforvalteren. Det fremgår av femte ledd at det ikke er noen frist for henvendelser som ikke gjelder enkeltvedtak. Det følger av sjette ledd at det skal føres særskilt protokoll over henvendelsene, og av syvende ledd at klager skal underrettes om utfallet.

I ny barnevernslov er det i kapitlet om barnevernsinstitusjoner inntatt en ny bestemmelse om saksbehandling og klage, jf. § 10-14. Bestemmelsen viderefører innholdet i §§ 26 og 27 i dagens rettighetsforskrift.

Av første ledd følger det at avgjørelser om bruk av tvang eller inngrep i barnets personlige integritet etter §§ 10-7, 10-8, 10-9 og 10-11, er enkeltvedtak som skal protokollføres og blant annet forelegges statsforvalteren. Videre følger det av annet ledd at avgjørelser om rusmiddeltesting etter § 10-10 skal protokollføres, begrunnes og forelegges statsforvalteren. Tilbakeføring mot barnets vilje etter § 10-12 annet ledd skal i tillegg protokollføres og begrunnes og forelegges statsforvalteren.

Det følger av tredje ledd at barnet og foreldrene kan klage direkte til statsforvalteren på enkeltvedtak og brudd på bestemmelser i kapittel 10 om rettigheter og bruk av tvang på institusjon. Videre fremgår det at statsforvalteren også skal behandle andre muntlige og

skriftlige henvendelser fra barnet og foreldrene om andre forhold som gjelder oppholdet på institusjonen.

Videre følger av det av fjerde ledd at klager behandles etter reglene i forvaltningsloven, og at statsforvalteren kan prøve alle sider av saken. Institusjonen skal informere barnet og foreldrene om adgangen til å klage. Hvis barnet ønsker det, skal institusjonen bistå med å utforme og oversende klager.

Femte ledd gir departementet hjemmel til å fastsette en forskrift om saksbehandling og klagebehandling ved institusjonsopphold.

9.2 Departementets vurderinger og forslag

9.2.1 Innledning

Ved utarbeidelse av forskrifter til ny barnevernslov, har departementet lagt vekt på at å unngå dobbeltregulering. Dette innebærer at forhold som gjelder det samme som hovedregel ikke skal reguleres både i loven og i forskrift til loven, eller i flere forskrifter til loven. I kapitlet om barnevernsinstitusjoner er det gitt en ny bestemmelse om saksbehandling og klage, jf. § 10-14. Bestemmelsen tilsvarende langt på vei bestemmelsene i rettighetsforskriften §§ 26 og 27. Bestemmelsen gir også hjemmel til å fastsette forskrift om saksbehandling og klage ved institusjonsopphold. I tillegg inneholder dagens tilsynsforskrift en bestemmelse om klagebehandling, jf. § 11.

Departementet er noe i tvil om hvordan statsforvalterens behandling av klager på enkeltvedtak og andre henvendelser knyttet til opphold i barnevernsinstitusjoner bør reguleres i forskriftene til ny barnevernslov.

Departementet foreslår i dette høringsnotatet en egen bestemmelse om behandling av klage på enkeltvedtak og andre henvendelser, jf. § 7. Vi ønsker imidlertid høringsinstansenes syn på hvordan statsforvalterens behandling av enkeltvedtak og andre henvendelser knyttet til opphold i barnevernsinstitusjon bør reguleres. Departementet ønsker for det første høringsinstansenes syn på om behandlingen av klager er tilstrekkelig regulert i den nye bestemmelsen i § 10-14 i barnevernsloven, eller om det er behov for ytterligere regulering i forskrift. Dersom det er behov for presiseringer i forskrift, ønsker departementet også innspill om dette bør reguleres i tilsynsforskriften eller om det hører hjemme i rettighetsforskriften.

9.2.2 Forslag til bestemmelse om behandling av klage på enkeltvedtak og andre henvendelser

Departementet foreslår en egen bestemmelse om behandling av klage på enkeltvedtak og andre henvendelser, jf. forslag til ny § 7. Bestemmelsen viderefører i stor grad innholdet i bestemmelsen i dagens tilsynsforskrift om klagebehandling. Departementet foreslår likevel enkelte presiseringer og språklige og strukturelle endringer sammenlignet med dagens forskrift.

Departementet foreslår at det presiseres i bestemmelsens første ledd at forvaltningsloven skal gjelde ved behandlingen av klager på enkeltvedtak, med de særregler som følger av barnevernsloven og forskrifter til denne. Hvilke type beslutninger som skal regnes som et enkeltvedtak som kan påklages til statsforvalteren og behandles i samsvar med denne forskriften er ikke nærmere regulert av tilsynsforskriften. Rettighetsforskriften § 26 nevner en rekke avgjørelser som skal regnes som et enkeltvedtak, og som skal protokollføres og forelegges tilsynsmyndigheten.

I samsvar med § 27 i rettighetsforskriften foreslår departementet at det presiseres at klagen fremmes direkte for statsforvalteren. Dette er et unntak fra forvaltningsloven § 32 bokstav a, der det fremgår at klage på enkeltvedtak skal fremsettes for det forvaltningsorganet som har truffet vedtaket. Videre er det presisert at statsforvalteren kan prøve alle sider av saken.

Etter departementets vurdering er det grunn til et noe tydeligere skille i begrepsbruken knyttet til klager over enkeltvedtak og andre type henvendelser til statsforvalteren med kritikk og misnøye knyttet til ulike forhold ved institusjonsoppholdet. Slike henvendelser blir i enkelte sammenhenger omtalt som "beklagelser", og skiller seg fra klager over enkeltvedtak.

Departementet foreslår derfor at det presiseres i annet ledd at statsforvalteren også skal behandle andre henvendelser fra barn og foreldre, og at disse henvendelsene skal behandles etter reglene i tilsynsforskriften.

Det følger av tredje ledd at statsforvalteren skal sørge for at saken blir best mulig belyst. Departementet foreslår samtidig at det presiseres at statsforvalteren alltid skal vurdere om det er grunn til å innhente barnets syn på saken.

I fjerde ledd er det presisert at statsforvalteren alltid skal vurdere om det er behov for å følge opp klagen eller henvendelsen med tilsyn. Hvilken type tilsynsmessig oppfølging som kan være aktuell vil avhenge av forholdene i den enkelte saken. Det kan være aktuelt å åpne en tilsynssak mot institusjonen, men det kan også være aktuelt med tilsyn med barnevernstjenesten eller Bufetat.

Ny barnevernslov inneholder en ny bestemmelse om journalplikt, jf. § 12-4. Det fremgår av bestemmelsen at barnevernet skal føre en journal for hvert enkelt barn, og at journalen skal inneholde alle vesentlige faktiske opplysninger og barnevernsfaglige vurderinger som barnevernet bygger sin saksbehandling på og som kan ha betydning for de beslutninger og vedtak som treffes. Departementet foreslår at det i forskriften § 7 femte ledd presiseres at statsforvalteren skal dokumentere hvordan klagen eller henvendelsen er fulgt opp, og at klager skal underrettes om utfallet av saken.

10 Årsrapport

10.1 Gjeldende rett

Dagens tilsynsforskrift har en egen bestemmelse om årsrapport, jf. § 14.

Det fremgår av bestemmelsens første ledd at statsforvalteren skal utarbeide en årsrapport om tilsynsvirksomheten.

Kravene til hva rapporten skal inneholde er regulert i bestemmelsens annet ledd. Det fremgår av bestemmelsen at rapporten skal inneholde en oppgave over antall utførte tilsynsbesøk, antall systemrevisjoner og en oversikt over hvilke saker tilsynet har tatt opp i løpet av året.

Videre følger det av tredje ledd at rapporten bør inneholde en generell vurdering av forholdene innen tilsynsområdet når det gjelder tilsynets oppgaver, eventuelt også med forslag til tiltak av mer generell karakter.

Det følger av fjerde ledd, at rapporten skal sendes til institusjonens ledelse og til Barne-, ungdoms- og familieetaten.

10.2 Departementets vurderinger og forslag

Departementet foreslår en egen bestemmelse om årsrapport, jf. § 8. Bestemmelsen er utformet med utgangspunkt i bestemmelsen om årsrapport i dagens tilsynsforskrift, men med enkelte språklige og innholdsmessige endringer.

Departementet foreslår at det i første ledd presiseres at statsforvalteren ved utgangen av året skal utarbeide en årsrapport om tilsynsvirksomheten etter tilsynsforskriften.

Videre foreslår departementet i annet ledd en presisering av hva rapporten skal inneholde. Det fremgår av forskriften at rapporten blant annet skal inneholde en oversikt over antall utførte stedlige tilsyn, påpekte lovbrudd og protokoller etter rettighetsforskriften § 26. Videre fremgår det av bestemmelsen at rapporten skal inneholde en oversikt over tilsynssamtaler med barn.

Videre følger det av tredje ledd at rapporten også skal inneholde en generell vurdering av tilstanden på tilsynsområdet, og at den også kan inneholde forslag til tiltak av mer generell karakter. Forslaget om at statsforvalteren skal gi en generell tilstandsvurdering av institusjonsområdet går noe lenger enn dagens forskrift. Bakgrunnen for forslaget er at statsforvalternes tilsynsfaglige vurderinger er en viktig kilde til kunnskap om tilstanden på institusjonsområdet.

Departementet foreslår i fjerde ledd at rapporten skal sendes til Statens helsetilsyn og til Barne-, ungdoms- og familieetaten. Etter departementets vurdering er det ikke behov for at årsrapporten skal sendes til den enkelte barnevernsinstitusjon, men det er grunn til å presisere at rapporten skal sendes til Statens helsetilsyn (som for øvrig er i samsvar med dagens praksis).

11 Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet legger til grunn at forslaget til ny tilsynsforskrift ikke vil medføre økonomiske konsekvenser av betydning.

12 Ikrafttredelse

Departementet foreslår i § 9 at forskriften skal tre i kraft 1. januar 2023, samtidig med når ny barnevernslov skal tre i kraft. Fra samme tidspunkt oppheves dagens tilsynsforskrift.

13 Forslag til forskrift om tilsyn med tjenester og tiltak til barn i barnevernsinstitusjoner m.m. (tilsynsforskriften)

§ 1 Formålet med tilsynet

Tilsynets formål er å føre kontroll med at barnevernsinstitusjoner følger barnevernsloven og forskrifter til loven, samt bidra til å styrke kvaliteten i barnevernsinstitusjonene slik at institusjonen gir det enkelte barn forsvarlig omsorg og behandling. Videre skal tilsynet bidra til at det enkelte barn behandles hensynsfullt og med respekt for sin personlige integritet, og at barnets rettssikkerhet blir ivaretatt.

Tilsynet skal også bidra til at hensynet til barnets beste og barns rett til å medvirke blir ivaretatt.

§ 2 Virkeområde

Forskriften gjelder tilsyn med tjenester og tiltak til barn i barnevernsinstitusjoner etter barnevernsloven kapittel 10.

Forskriften gjelder tilsvarende ved tilsyn med omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere etter barnevernsloven kapittel 11.

§ 3 Tilsynsmyndighetenes oppgaver og ansvar

Statens helsetilsyn har det overordnede faglige tilsyn med barnevernsinstitusjonene. Statens helsetilsyn skal utøve sin myndighet i samsvar med barnevernsloven og forskrifter til loven. Statsforvalteren er underlagt Statens helsetilsyn ved utøvelse av tilsyn etter denne forskriften.

Statsforvalteren skal føre tilsyn med at barnevernsinstitusjoner følger barnevernsloven og forskrifter til loven. Statsforvalteren i det fylket institusjonen ligger har ansvar for tilsynet. Dersom institusjonen består av avdelinger som ligger i flere fylker, kan de berørte statsforvalterne avtale hvordan tilsynet skal organiseres på en hensiktsmessig måte.

Tilsynet omfatter også å føre kontroll med at institusjonene gir det enkelte barn forsvarlig omsorg og behandling. Statsforvalteren skal ved utøvelse av tilsynet ha sin oppmerksomhet rettet mot alle forhold som har betydning for barnas utvikling, trivsel, velferd og rettssikkerhet. Som del av tilsynet skal statsforvalteren kontrollere:

- a) at det foreligger et gyldig vedtak for oppholdet,
- b) at institusjonen ivaretar forutsetninger i barnevernstjenestens eller nemndas vedtak,
- c) at det foreligger planer for det enkelte barn i samsvar med barnevernslovens kapittel 8 og oppfølgingsforskriften § 6,
- d) at institusjonen ivaretar det enkelte barnets rettigheter etter barnevernsloven §§ 10-1 til 10-13 og forskrifter til disse bestemmelsene.

Statsforvalteren skal som del av tilsynet gjøre seg kjent med innholdet i protokoller etter barnevernsloven § 10-14.

§ 4 Planlegging og gjennomføring av tilsyn

Statsforvalteren skal vurdere behovet for tilsyn med den enkelte institusjon på grunnlag av en risikovurdering.

Dersom statsforvalteren får kunnskap om hendelser som innebærer fare for liv eller helse, skal dette følges opp. Det samme gjelder dersom statsforvalteren blir kjent med forhold som tilsier at barn ikke gis forsvarlig omsorg og behandling.

Statsforvalteren kan undersøke alle sider av virksomheten som har betydning for at institusjonen yter tjenester og tiltak som er forsvarlige og til det enkelte barnets beste. Statsforvalteren kan uten hinder av taushetsplikt innhente alle relevante opplysninger, jf. barnevernsloven § 17-4.

Statsforvalteren skal føre tilsyn med at samiske barns særlige rett til å ivareta språklig og kulturell bakgrunn følges opp på en hensiktsmessig måte ut fra formålet med oppholdet og institusjonens målsetting og rammer.

Etter hvert tilsyn skal statsforvalteren utarbeide en skriftlig rapport som sendes til institusjonen og til Barne-, ungdoms- og familieetaten.

Statsforvalteren skal sende en kopi av rapporten til barnevernstjenestene i de kommunene som har oppfølgings- eller omsorgsansvar for barn på institusjonen. Statsforvalteren skal ta ut direkte identifiserbare opplysninger om barn som følges opp av andre kommuner.

§ 5 Stedlig tilsyn

Som del av tilsynet skal statsforvalteren føre stedlig tilsyn på institusjoner så ofte som nødvendig, men minst to gang hvert år. Barnevernsinstitusjoner som tar imot barn med vedtak etter barnevernsloven §§ 4-4, 6-1, 6-2 og 6-6 skal det føres stedlig tilsyn med minst fire ganger hvert år.

Tilsynet skal legges til et tidspunkt der det kan forventes at barna er til stede på institusjonen.

Statsforvalteren skal sørge for at det enkelte barn gis tilstrekkelig og tilpasset informasjon om tilsynet, herunder om at barnet kan ta kontakt med statsforvalteren også utenom det regelmessige stedlige tilsynet.

§ 6 Tilsynssamtaler

Statsforvalteren skal ved stedlig tilsyn kontakte det enkelte barn og gi barnet tilstrekkelig og tilpasset informasjon om tilsynet. Barnet skal informeres om retten til å snakke med statsforvalteren alene dersom barnet ønsker det. Statsforvalteren skal legge til rette for at barnet fritt kan uttale seg om alle sider ved institusjonsoppholdet, og gjennomføres på en måte som er tilpasset barnets alder og modenhet. Barnet skal gis informasjon om videre oppfølging og om hvordan opplysninger fra barnet kan bli benyttet.

Ved tilsyn med samiske barn skal tilsynsmyndigheten tilstrebe å besitte samisk språklig eller kulturell kompetanse.

§ 7 Behandling av klage på enkeltvedtak og andre henvendelser

Ved behandling av klage på enkeltvedtak gjelder forvaltningsloven med de særregler som følger av barnevernsloven og forskrifter til denne. Klagen fremmes direkte for statsforvalteren som kan prøve alle sider av saken.

Statsforvalteren skal også behandle andre henvendelser fra barn og foreldre. Slike henvendelser skal behandles etter reglene i denne forskriften.

Statsforvalteren skal sørge for at saken blir best mulig belyst, og skal alltid vurdere om det er grunn til å innhente barnets syn på saken.

Statsforvalteren skal vurdere om klagen eller henvendelsen skal følges opp ved tilsyn.

Statsforvalteren skal dokumentere hvordan klagen eller henvendelsen er fulgt opp, og underrette klager om utfallet av saken.

§ 8 Årsrapport

Ved utgangen av året skal statsforvalteren utarbeide en årsrapport om tilsynsvirksomheten etter denne forskriften.

Rapporten skal blant annet inneholde en oversikt over antall utførte stedlige tilsyn, påpekte lovbrudd og protokoller etter rettighetsforskriften § 26. Rapporten skal også inneholde en oversikt over tilsynssamtaler med barn.

Rapporten skal også inneholde en generell vurdering av tilstanden på tilsynsområdet, og kan også inneholde forslag til tiltak av mer generell karakter.

Rapporten skal sendes til Statens helsetilsyn og til Barne-, ungdoms- og familieetaten.

§ 9 Ikrafttredelse

Forskriften trer i kraft 1. januar 2023. Fra samme tidspunkt oppheves forskrift av 11. desember 2003 nr. 1564 om tilsyn med barn i barneverninstitusjoner for omsorg og behandling.