

Veileder i behandling av tilsynssaker etter barnevernloven

Saksbehandler: Seniorrådgiver Hilde Ordemann

Godkjent av: assisterende direktør Jo Kittelsen, 15. oktober 2015

Vurderes innen: 31. oktober 2017

Erstatter: Internserien 5/2011 Veileder for behandling av hendelsesbaserte tilsynssaker etter lov om barnevernstjenester

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	Formål og oppbygning	4
2	Fylkesmannens roller og oppgaver	4
3	Tilsyn som virkemiddel	5
3.1	Hva tilsyn er	5
3.2	Formål med å føre tilsyn	6
3.3	Prinsipper for tilsyn	6
3.4	Lovgrunnlag for tilsyn med barnevernet	7
4	Tilsyn med barnevernet – innledende vurderinger	8
4.1	Kommunen	8
4.2	Institusjoner	8
4.3	Bufetat	9
4.4	Vurdere om tilsyn skal gjennomføres	9
4.4.1	Informasjonskilder	10
4.4.2	Muntlig informasjon	10
4.4.3	Anonyme henvendelser	11
4.4.4	Å forholde seg til brukere i tilsynssaker	11
4.4.5	Skillet mellom klage og tilsynssak	11
4.5	Vurder om fylkesmannen er rett myndighet	12
4.6	Saker som løses uten å føre tilsyn	12
5	Gjennomføring av tilsyn	13
5.1	Kort om prosessen	13
5.2	Problemstilling – hva skal undersøkes i saken?	14
5.3	Rettskilder – hvilke rettsregler gjelder?	14
5.3.1	Forsvarlighetskravet	15
5.4	Saken blir sendt til virksomheten for oppfølging	16
5.5	Fylkesmannens plikt til å utrede saken	17
5.5.1	Skriftlig innhenting av informasjon	18
5.5.2	Muntlig innhenting av informasjon	18
5.5.3	Å involvere dem saker gjelder	19
5.5.4	Når saken har startet på bakgrunn av informasjon fra andre	19
5.5.5	Oversendelse/innhenting av opplysninger	19
5.5.6	Uttalelser fra ansatte	20
5.5.7	Ta stilling til hvilket saksforhold som skal legges til grunn	20
5.6	Konklusjon – fylkesmannens bedømming	20
5.6.1	Tilbakemelding til virksomheten	21
5.6.2	Adressat og kopimottaker	21
6	Fylkesmannens oppfølging av lovbrudd	22

6.1 Pålegg

7 Klager på tilsynssaker	23
8 Om innsynsretten i tilsynssaker	23

1 Formål og oppbygning

Statens helsetilsyn har det overordnede faglige tilsynet med barnevernet og skal i den forbindelse bidra til at fylkesmennene ivaretar oppgaven som tilsynsmyndighet. Statens helsetilsyn skal legge til rette for at tilsynssaker blir behandlet likt og riktig overfor alle landets kommuner og ulike barnevernvirksomheter.

Fra Prop. 1 S (2012–2013): «Somoverordnet myndighet er det også Statens helsetilsyns ansvar å ha god styring av tilsynet med tjenestene, herunder sørge for koordinering og harmonisering av tilsynet, vedlikehold og styrking av kompetanse, utvikling av tilsynsmetodikk, oppfølging av tilsyn og formidling av tilsynserfaringer.»

Tilsyn på grunnlag av informasjon om alvorlige hendelser eller mulig ulovlig praksis innen barnevernet er tema for veilederen. Denne veilederen skal bidra til at fylkesmennene har lik praksis for å iverksette og gjennomføre tilsyn. Den skal også gi fylkesmannen et verktøy for å føre tilsyn når det er indikasjoner på at en kommune, en barnevernsinstitusjon, Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat), et omsorgssenter eller et senter for foreldre og barn ikke oppfyller lovpålagte plikter etter lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven, forkortet bvl). Begrepene virksomhet, tjeneste eller barnevernet blir i veilederen brukt som fellesbetegnelse for alle tilsynsobjektene etter loven.

I veilederen bruker vi begrepet tilsynssak. Tidligere har begrepet hendelsesbasert tilsynsak vært brukt, men fordi fylkesmannen skal gjennomføre tilsyn etter veilederen selv om forholdet ikke er en «hendelse» bruker vi begrepet tilsynssak.

Vi skriver i denne veilederen om prinsipper for tilsyn. Disse grunnleggende prinsippene gjelder for fylkesmannens tilsynsvirksomhet, også tilsynet som gjennomføres etter forskrift 11. desember 2003 nr. 1564 om tilsyn med barn i barneverninstitusjoner for omsorg og behandling (heretter kalt tilsynsforskriften).

Kapittel 2 omhandler fylkesmannens ulike roller og oppgaver. I kapittel 3 gir vi en generell oversikt over hva tilsyn er og vi gjør her rede for hovedprinsipper for, og formål med, tilsyn. I kapittel 4 redegjør vi for hvilke tjenester hvor tilsyn gjennomføres, og hvilken informasjon som utløser tilsyn etter veilederen. Kapittel 5 omhandler gjennomføring av en tilsynssak. Kapitlene 6, 7 og 8 behandler tema som oppfølging av lovbrudd, innsyn og klage.

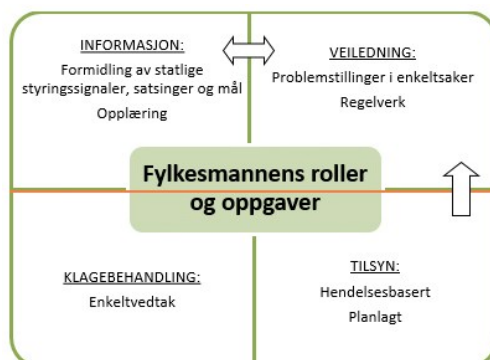
Tilsynsansvaret til fylkesmannen følger av barnevernloven § 2-3, jmf § 2-3 b. Tilsynsansvaret omfatter etter bestemmelsene:

- barnevernvirksomheten i kommuner
- på institusjoner
- sentre for foreldre og barn
- omsorgssentre for mindreårige
- andre statlige tjenester og tiltak etter barnevernloven

2 Fylkesmannens roller og oppgaver

Fylkesmannen har flere roller overfor barneverntjenester, institusjoner, omsorgssentre og sentre for foreldre og barn. Den omfatter klagebehandling, tilsyn, veiledning og informasjon. Statlig tilsyn er ett av flere virkemidler for å følge

opp intensjonene i lovverket. Figuren under gir en oversikt over fylkesmannens roller og oppgaver.



Rollen overfor Bufetat ellers er begrenset til tilsynsmyndighet. Tilsynsansvaret overfor Bufetat omfatter både Bufetat som eier av institusjoner, som ansvarlig for plasseringer, bvl § 2-3 annet ledd og når Bufetat ellers yter barnevernstjenester til enkeltbarn.

Det er gitt føringer for at fylkesmannen bør bruke informasjon, veiledning og dialog framfor kontroll og reaksjoner, se Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om statlige tilsyn, Innst. S. nr. 222 (2002–2003).

Riksrevisjonen er også opptatt av ressursene som brukes til tilsyn og veiledning: «... tilsynsorganene i større grad bør vurdere om veiledning og informasjon i noen tilfeller kan være mer hensiktsmessig for å forebygge avvik og dårlig praksis.», jf. Administrativ rapport 2/2014.

I forarbeidene til kommuneloven § 60 b er det poengtert at tilsyn bør skilles fra veiledning. Tilsyn er kontroll, mens veiledning er et pedagogisk virkemiddel. Dette er et prinsipp som også gjelder ved tilsyn overfor andre virksomheter, som for eksempel barneverninstitusjoner.

Det vil i praksis ikke alltid være et skarpt skille mellom rollen som tilsynsmyndighet og rollen som veileder. Et eksempel på dette er når tjenesten i etterkant av tilsyn ber om veiledning. Fordi virksomheten ved veiledning kan velge om de vil følge de råd som gis, skal det være tydelig for virksomheten om fylkesmannen gjennomfører tilsyn eller gir veiledning.

Fylkesmannen har også en rolle som klageinstans. Formålet med klageinstituttet er å rette opp urett som er begått mot enkeltmennesker. Dette skiller seg fra tilsyn, som har som formål å bidra til nødvendige endringer når praksis ikke er i samsvar med lov, se pkt. 3.2. Vi skriver mer om forholdet mellom klage og tilsyn under pkt. 4.4.5.

3 Tilsyn som virkemiddel

Fylkesmannen skal, på bakgrunn av formålet med tilsyn og plikter som tilsynsmyndighet, vurdere om tilsyn er et egnet virkemiddel når fylkesmannen blir kjent med en hendelse eller forhold som kan indikere lovbrudd i en virksomhet.

3.1 Hva tilsyn er

Et hovedhensyn med tilsyn er ivaretagelse av innbyggernes rettssikkerhet. Tilsyn er lovlighetskontroll og kontroll med at virksomhetene ivaretar sine oppgaver slik at innbyggerne får forsvarlige tjenester og at det ikke begås urett. Det er kontroll av at tjenester ytes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lovgivningen. Dette er

tydeliggjort i § 2-3b ved en lovendring i 2011. I Prop. L 106 (2012–2013) er det presisert i pkt. 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 er myndighetsutøvelse og virksomheten vi fører tilsyn med får partsrettigheter og det pålegger tilsynsmyndigheten plikter. Tilsynsansvaret innebærer en rett og plikt til å undersøke og bedømme om virksomheten driver i samsvar med regelverket, samt å reagere ved lov- eller forskriftsbrudd. Tilsyn og rådgivning basert på erfaringer fra tilsyn skal medvirke til at:

- rettsikkerheten og befolkningens behov for tjenester blir ivaretatt
- tjenestene er forsvarlige
- svikt i tjenesteytingen forebygges, avdekkes og følges opp

3.2 Formål med å føre tilsyn

Formålet med tilsyn er å bidra til nødvendige endringer der praksis ikke er i samsvar med lov. Denne intensjonen skal være førende for hva fylkesmannen går inn i som tilsynsmyndighet.

I tilfeller der fylkesmannen mener det er nødvendig å få konstatert lovbrudd, eller at det er nødvendig å følge virksomheten tett for å få nødvendig endring, vil tilsyn være det riktige virkemiddelet. Det er rollen som tilsynsmyndighet som gir mulighet til å følge opp virksomheten til nødvendig endring skjer.

Når fylkesmannen mottar informasjon om forhold som gir holdepunkt for at tjenester ytes i strid med barnevernloven, skal fylkesmannen vurdere opplysningene og ta stilling til om tilsyn er riktig virkemiddel. Ulike hensyn som for eksempel type lovbrudd, hvordan fylkesmannen har blitt kjent med forholdet, kjennskap til den aktuelle tjeneste osv. vil også ha betydning for hvilket virkemiddel som velges. Det virkemiddel som etter en helhetsvurdering er mest hensiktsmessig for å oppnå nødvendig endring, skal velges.

Gjennom å arbeide med hendelser eller praksis som er i strid med lov skal fylkesmannen bidra til både å endre ulovlig praksis og til kvalitetsforbedring av tjenestene. Formålet er altså å hindre tilsvarende lovovertridelser fremover, ikke å gi rett i en enkeltsak slik som ved klagesaksbehandling.

I tilsyn inngår elementene undersøke, bedømme og reagere. Fylkesmannen undersøker forholdet ved blant annet å innhente informasjon fra tjenesten. Denne informasjonen skal bedømmes i lys av relevante lovbestemmelser som fylkesmannen på forhånd har konkretisert og tolket. Fylkesmannen må reagere med nødvendig styrke for å få rettet praksis som ikke er i samsvar med lovens krav. Fylkesmannen skal ved tilsyn følge virksomheten frem til et lovbrudd er rettet.

Når fylkesmannen blir kjent med ulovlig praksis er det formålet med tilsynet, kombinert med forholdet som skal undersøkes, som er styrende for hvordan tilsynet skal gjennomføres. Eksempelvis vil en systemrevisjon være egnet til å undersøke styringsmessige forhold der hvor det er bekymring for svikt i styring av tjenesten.

3.3 Prinsipper for tilsyn

For all tilsynsvirksomhet hos fylkesmannen gjelder følgende grunnprinsipper, se *Prosedyre for tilsyn utført som*

systemrevisjon, Internserien 1/2008.

«En forutsetning for å kunne ivareta tilsynsrollen og den myndighetsutøvelsen det innebærer, er tillit og troverdighet i forhold til offentligheten. Avgjørende for legitimitet og tillit er faglig gode vurderinger. Dette forutsetter høy faglig kompetanse om de tjenester og områder tilsynsansvaret omfatter. I tillegg kreves rollebevissthet, høy tilsynsfaglig kompetanse og metodiske ferdigheter.

Tilsynet skal være uavhengig av tjenestenes eiere, drivere og utøvere. Uavhengighet er grunnlaget for upartiskhet ved tilsynet.

Tilsynet må være forutsigbart. De forhold og vurderinger som ligger til grunn for tilsynets beslutninger, må kunne dokumenteres og etterprøves.

Tilsynet må utføres i tråd med god forvaltningsskikk. Opplysningene som fremkommer må behandles med omtanke og respekt, og brukes bare slik som forutsatt. Tilsynet er avhengig av åpenhet fra sine informanter, og legger vekt på å bygge sine vurderinger på flere kilder, slik at ikke den enkelte informant belastes unødige.

Tilsynet må presenteres på en sannferdig og nøyaktig måte, der det tas hensyn til at et tilsyn ikke vil gi et helhetlig og representativt bilde av virksomheten fordi fokuset er rettet mot forhold der det er fare for svikt.

Disse prinsippene må innfris uavhengig av hvilken tilsynsmetode som velges.»

3.4 Lovgrunnlag for tilsyn med barnevernet

Barnevernloven §§ 2-3, jf. 2-3 b, og 5-7 og 5A-7 regulerer hvilke virksomheter innen barnevernet fylkesmannen har tilsyn med. Forvaltningsloven gjelder for fylkesmannens tilsynsvirksomhet. Reglene i kommuneloven kapittel 10 A gjelder for fylkesmannens tilsyn med kommuner. Bestemmelsene om lovlighetstilsyn (§ 60 b), innsyn (§ 60 c) og pålegg (§ 60 d) vil være særlig relevante for tilsyn etter veilederen.

Det følger av kommuneloven § 60 d at saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven med hensyn til saksforberedelse, kontradiksjon og klage skal gjelde ved pålegg. Ved gjennomføringen av tilsyn må fylkesmannen være oppmerksom på saksbehandlingsreglene fordi pålegg kan bli aktuelt ved ethvert tilsyn. Fylkesmannen kan også gi pålegg til institusjoner og Bufetat om å rette forhold som er i strid med bestemmelser etter denne loven, jf. barnevernloven § 2-3 b og § 5-7. Saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven gjelder tilsvarende her. Fylkesmannen må ved oppstart av en sak være oppmerksom på virksomhetens partsrettigheter etter forvaltningsloven. Se nærmere om pålegg i kapittel 8.

Kravene til forsvarlig saksbehandling og god forvaltningsskikk innebærer blant annet at forvaltningslovens regler om forhåndsvarsling, forsvarlig utredning av saken, plikt til å holde en part løpende underrettet, partenes krav på å få se dokumenter og få uttale seg og plikt til å begrunne, følges ved behandlingen av tilsynssaker. Plikten til å forhåndsvarsle virksomheten vil fylkesmannen oftest ivareta ved å rette en henvendelse til virksomheten når det er besluttet å gjennomføre tilsyn.

Fylkesmannen har ansvar for at avgjørelsen i saken er fattet på bakgrunn av relevant, tilgjengelig informasjon, se nærmere pkt. 5.5. Dette ligger i kravet til forsvarlig saksbehandling.

Den som har henvendt seg til fylkesmannen om mulig brudd på lovgivningen er ikke part i denne saken i forvaltningslovens forstand. Vi skriver mer om hvordan tilsynsmyndigheten skal forholde seg til informanter under pkt. 4.4 og 5.4.

4 Tilsyn med barnevernet – innledende vurderinger

Fylkesmannen skal føre tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter etter barnevernloven kap. 1 til 9. Fylkesmannen skal også føre tilsyn med lovoppfyllelsen til institusjoner, sentre for foreldre og barn og omsorgssentre for mindreårige. Fylkesmannen skal videre føre tilsyn med lovligheten av andre statlige tjenester og tiltak etter barnevernloven.

4.1 Kommunen

Formålet med å presisere i bvl § 2-3 b at tilsynet er et lovlighetstilsyn, var blant annet å markere rammene for tilsynet klarere, se Prop. 40 L (2010–2011). Staten trenger hjemmel i lov for å føre tilsyn med kommunene.

Fylkesmannens tilsyn med kommunens oppfyllelse av plikter etter barnevernloven må avgrenses mot ansvaret som ligger til fylkesnemnda, jf. bvl § 7-1. Når en sak er behandlet av fylkesnemnda, blir ikke forhold som er behandlet her senere gjenstand for fylkesmannens tilsyn. Fylkesmannen skal heller ikke gjennomføre tilsyn med forhold som er gjenstand for domstolsbehandling.

Der barneverntjenester er organisert etter kommuneloven § 28-1 b har vertskommunen ansvaret for lovpålagte oppgaver. I en tilsynssak bør det vurderes om lovbrudd kan ha sammenheng med svikt som kan tilbakeføres til organisering og overordnet ledelse. Vertskommunen er pliktsubjekt og eventuelle pålegg rettes derfor mot vertskommunen, se kommuneloven § 28-1 k.

Fylkesmannen må gjøre en konkret vurdering av om øvrig kommuneledelse bør orienteres, eventuelt med kopi av avgjørelsen når fylkesmannen gjennomfører tilsyn i en interkommunal barneverntjeneste. Fylkesmannen må også være oppmerksom på andre måter kommuneloven regulerer samarbeid på, se kommuneloven kapittel 5, 5A og 5B og vurdere konkret hvordan kommuneledelse skal orienteres.

4.2 Institusjoner

Det er presisert i bvl § 5-7 første ledd at tilsynet med institusjoner, herunder sentre for foreldre og barn og omsorgssentre, er lovlighetstilsyn. Denne bestemmelsen er generell og gjelder altså alt tilsyn fylkesmannen gjennomfører med institusjonene.

Fylkesmannen kan ved besøk på en institusjon i medhold av tilsynsforskriften § 8, få informasjon om forhold som må undersøkes som beskrevet i veilederen. Noen forhold kan undersøkes tilstrekkelig gjennom tilsynsbesøket og det kan gis tilbakemelding til virksomheten gjennom rapporten. I andre tilfeller er det nødvendig å innhente ytterligere informasjon, og fylkesmannen går da frem som beskrevet under pkt. 5.5. Dette gjelder for eksempel dersom fylkesmannen ved et besøk i en institusjon finner grunn til å undersøke både barneverntjenestens og institusjonens oppfølging av et barn/ ungdom, eller dersom det ellers kan være tvil om at informasjonen fylkesmannen har er fullstendig. Dersom fylkesmannen mener det er grunn til å undersøke samarbeid mellom ulike

aktører i saken, vil det være naturlig å opprette en egen sak. Fylkesmannen har plikt til å sørge for at en sak er tilstrekkelig utredet, se pkt. 5.5. Dette gjelder ved all tilsynsvirksomhet. Dersom et forhold er alvorlig, vil det ofte være nødvendig å undersøke grundigere enn det som kan gjøres ved et institusjonsbesøk.

Fylkesmannen må i enkelte tilfeller undersøke et forhold med eier av institusjonen, som for eksempel Bufetat. Det kan vise seg at det er eier som er ansvarlig og fylkesmannen skal ansvarliggjøre riktig nivå, se bvl § 5-7, jf. 5A-7.

4.3 Bufetat

Det er presisert i bvl § 2-3 b fjerde ledd at tilsynet med Bufetat er lovlighetstilsyn. Tilsynsansvaret omfatter både Bufetat som eier av institusjoner og som ansvarlig for plasseringer mv. i medhold av bvl § 2-3 annet ledd. Formålet med tilsynsansvaret fremgår av Prop. L 106 (2012–2013) i kapittel 26: «... er å gi tilsynsmyndigheten mulighet til å føre tilsyn med hele tiltakskjeden. Målet er et mer treffsikkert tilsyn gjennom adgang til å ansvarliggjøre den myndighet som er i posisjon til å lukke avvik i barneverntjenestene.»

Av forarbeidene går det videre frem at tilsyn med Bufetat kan rettes mot barneverntjenester til enkeltbarn og det omfatter både lovpålagte og ikke-lovpålagte oppgaver. Statens oppfyllelse av plikten til å rekruttere og formidle fosterhjem til det enkelte barn er omfattet av tilsynsansvaret og likeså plikten til å formidle plass i institusjon. Oppgaver som derimot er mer generelt rettet mot tjenester og tiltak vil ikke være omfattet av tilsynsansvaret. Eksempel på dette er Bufetat sitt generelle ansvar for å rekruttere og formidle fosterhjem. Tilsvarende prinsipper må legges til grunn for avgrensning av plikten til å føre tilsyn med statens ansvar etter barnevernloven § 2-3 c for å gi fosterhjemmene generell opplæring og veiledning.

Når fylkesmannen gjennomfører tilsyn med Bufetat sin bistandsplikt kan det være nødvendig å innhente informasjon fra kommunen om det arbeid kommunen har utført i saken. Det er kommunens vurdering av behov som er utgangspunkt for Bufetats bistand. Kommunen har også mulighet til å avslå tiltak som Bufetat mener er egnet. Fylkesmannen kan på denne bakgrunn vurdere om det er behov for å gjennomføre tilsyn med kommunens arbeid i saken.

Når fylkesmannen gjennomfører tilsyn med en institusjon, kan det vise seg at det er nødvendig å undersøke forholdet også med Bufetat som ansvarlig for institusjonen. Det avgjørende er hvor fylkesmannen finner at ansvaret for det konkrete forholdet som undersøkes er plassert. Fylkesmannen må avgjøre hvor langt opp i ansvarslinjen undersøkelsen skal foretas i den enkelte sak. Vi viser i denne sammenhengen også til Prop. L 106 (2012-2013) der det går tydelig frem at også Bufetat som eier av institusjoner kan ansvarliggjøres for lovbrudd på 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 virkemidlene som skal til.»

4.4 Vurdere om tilsyn skal gjennomføres

Tilsynsmyndigheten må ut fra formålet med tilsyn vurdere hvilke forhold som gir grunnlag for å opprette en tilsynssak, og hvilke konkrete forhold som skal undersøkes. Fylkesmannen har full anledning til å ta opp og undersøke forhold som ikke er berørt i en henvendelse.

Det kan være flere grunner til at fylkesmannen ikke finner grunn til å iverksette tilsyn, selv når det foreligger

informasjon om kan tyde på lovbrudd eller at en tjeneste drives uforsvarlig. Dersom et forhold ligger tilbake i tid, eller er mindre alvorlig, gjennomføres normalt ikke tilsyn. Et annet eksempel er der fylkesmannen har fått flere henvendelser om samme type svikt som allerede er under oppfølging. Det vil da normalt ikke være nødvendig å opprette flere saker, men det kan være grunn til å bemerke overfor virksomheten at fylkesmannen har fått flere henvendelser.

Fylkesmannen har ikke plikt til å gjennomføre tilsyn på bakgrunn av en anmodning. Sivilombudsmannen har i en uttalelse av 22. mars 2010 i tilsynssak 2008/1022 (saksnr. i Helsetilsynet) gitt uttrykk for dette. Uttalelsen gjelder ikke tilsyn med barnevernet, men den er generell og kan derfor legges til grunn også når det gjelder tilsyn på dette området.

Fylkesmannen er på denne bakgrunn ikke pliktig å vurdere og besvare alle anførsler som fremsettes, dette har Sivilombudsmannens uttalt i brev av 7. november 2008 i tilsynssak 2008/1024 (saksnr. i Helsetilsynet). Denne uttalelsen gjelder tilsyn med en helsetjeneste, men gjelder tilsvarende for tilsyn med barnevernet.

4.4.1 Informasjonskilder

Fylkesmannen kan få informasjon om mulige lovbrudd fra tjenestemottakere, pårørende, brukerorganisasjoner, ansatte i barnevernstjenesten, institusjon eller andre tjenester, gjennom media og på annen måte. Informasjon kan komme ved telefonhenvendelser, henvendelser på e-post eller andre skriftlige henvendelser. Fylkesmannen kan også få kjennskap til mulig brudd på barnevernloven gjennom behandling av klagesaker, ved gjennomføring av systemrevisjoner, ved kvartals- og halvtårsrapporteringer fra barnevernstjenestene, gjennom tilsynsbesøk på institusjoner eller fra saker som fylkesmannen har til behandling på andre saksområder.

Hva som er utgangspunktet for at fylkesmannen starter tilsyn, vil kunne ha betydning for hvordan fylkesmannen følger opp og gjennomfører en tilsynssak. For eksempel vil informasjon som kommer i en skriftlig henvendelse kreve svar fra fylkesmannen til den som har henvendt seg. Vedkommende involveres da i saksbehandlingen på en annen måte enn når fylkesmannen gjennomfører tilsyn etter for eksempel presseoppslag.

Fylkesmannen bør være oppmerksom ved gjentatte klager eller andre henvendelser knyttet til en bestemt virksomhet. Dette kan tyde på lovbrudd, herunder svikt i styringen, og bør undersøkes gjennom tilsyn for å medvirke til nødvendig forbedring av tjenesten. Det forhold som skal undersøkes er førende for hvordan tilsynet skal gjennomføres. Eksempelvis vil styringsmessige forhold være egnet til å undersøkes ved en systemrevisjon.

Enkelte forhold er så alvorlige at det er viktig at tilsynsmyndighetene griper inn raskt. Saksbehandlingstiden og oppfølgingsformen må reflektere sakens alvorlighet. Henvendelser som omfatter fare for liv, helse og overgrep skal alltid følges opp.

Fylkesmannen må være særlig oppmerksom på henvendelser fra ungdom på institusjon på bakgrunn av den sårbare situasjonen de er i. Vi viser til veileder for samtaler med barn og til informasjonsbrosjyren til barn/ungdom på institusjon.

4.4.2 Muntlig informasjon

Fylkesmannen kan også få informasjon muntlig, for eksempel gjennom telefonsamtale, samtale med en ungdom på en

institusjon eller ved at en person møter opp hos fylkesmannen. Ikke alle som henvender seg til fylkesmannen vil klare å formulere klagepunkter skriftlig. Fylkesmannen skal også handle på bakgrunn av muntlige henvendelser.

4.4.3 Anonyme henvendelser

Selv om en informant til fylkesmannen er anonym, må informasjon vurderes i lys av tilsynsansvaret. Når den som har gitt informasjonen ikke vil stå frem, kan det være vanskelig å undersøke forholdet og følge det opp med tilsyn overfor virksomheten. Av ulike grunner kan anonym informasjon likevel være av stor betydning, og fylkesmannen må derfor vurdere å gjennomføre tilsyn også på bakgrunn av anonyme henvendelser. Anonyme henvendelser kan også være av betydning hvis det senere kommer tilsvarende opplysninger fra andre.

4.4.4 Å forholde seg til brukere i tilsynssaker

Det er et mål at den eller de som har bedt fylkesmannen om å gjennomføre tilsyn om et bestemt forhold de er berørt av, skal oppleve at deres synspunkt er forstått og besvart. Personer som hevder å ha blitt utsatt for urettmessig behandling skal bli tatt på alvor av tilsynsmyndigheten. Fylkesmannen skal i oppstartsfasen vurdere hvordan barn/ungdommer skal involveres i saksbehandlingen.

Barn, foreldre, besteforeldre og eventuelt fosterforeldre vil ofte kunne ha verdifull informasjon for tilsynsmyndigheten i en tilsynssak ([se figuren på side 13](#) om informasjonsinnhenting). Hvordan fylkesmannen skal forholde seg til informanter avhenger av forholdene i den enkelte sak. Hvorvidt for eksempel foreldre bør få oversendt uttalelser fylkesmannen får fra en barnevernstjeneste eller en institusjon, må avgjøres etter en konkret vurdering. Regler om taushetsplikt regulerer dette. Det er flere forhold som vil være styrende for om det gis innsyn i en enkeltsak, for eksempel hva saken gjelder, barnets/ungdommens alder og foreldreansvaret. Se nærmere om dette i *Barnevernet og taushetsplikten, opplysningsretten og opplysningsplikten*, Rundskriv Q-24 (Barne- og familiedepartementet, 2005).

Utgangspunktet er imidlertid at den som er berørt av saken bør få oversendt uttalelsen fra virksomheten, slik at vedkommende får anledning til å imøtegå der det er nødvendig. Dette gjelder også barn og unge. Fylkesmannen skal, så langt det er mulig innenfor regler om taushetsplikt, be om uttalelse fra barn/ungdommer i saker som berører dem.

I de tilfeller fylkesmannen gjennomfører tilsyn på bakgrunn av en henvendelse fra en privatperson, vil ofte vedkommende informeres om oppstart av tilsyn ved et foreløpig svar dersom vedkommende i lys av regler om taushetsplikt kan få informasjon i saken. I brevet er det naturlig å informere om saksbehandlingstid, jamfør forvaltningsloven § 11 a.

4.4.5 Skillet mellom klage og tilsynssak

Loven skiller mellom fylkesmannens behandling av klager etter barnevernloven og forskrift 15. november 2011 nr. 1103 om rettigheter og bruk av tvang under opphold i barneverninstitusjon (rettighetsforskriften) og fylkesmannens tilsynsvirksomhet. Tilsynsforskriften § 11 gjelder klager som kan gi informasjon som grunnlag for tilsynssak.

I en tilsynssak skal fylkesmannen ta stilling til om det har skjedd lovbrudd og formålet med tilsynssaken er forbedring av tjenesten. Når fylkesmannen behandler klagesaker er målet at den enkelte skal få oppfylt sine rettigheter. I begge tilfeller utøver fylkesmannen myndighet og det er viktig å være oppmerksom på hvilke plikter

som følger av det.

Der en henvendelse handler om at rettigheter er tilsidesatt, for eksempel ved at det er brukt tvang ulovlig eller ved at et hjelpetiltak er avsluttet, skal dette i utgangspunktet behandles som klage på enkeltvedtak. En slik henvendelse kan imidlertid også resultere i en tilsynssak fordi fylkesmannen får informasjon som indikerer lovbrudd som på bakgrunn av formål med tilsyn må undersøkes.

4.5 Vurder om fylkesmannen er rett myndighet

Fylkesmannen må vurdere hvem som er riktig myndighet til å behandle en henvendelse. En henvendelse som inneholder taushetsbelagt informasjon og som ligger utenfor fylkesmannens myndighetsområde, skal som hovedregel returneres til avsender, eventuelt med informasjon om rett adressat for henvendelsen. Andre henvendelser oversendes som hovedregel til riktig myndighet med kopi til avsender. Dette gjelder også dersom et annet fylkesmannsembete er rett myndighet.

En fylkesmann som mottar informasjon som vedrører flere fylkesmenn skal snarest mulig avklare ansvaret for saksbehandlingen med de øvrige fylkesmennene. Følgende prinsipper benyttes:

- Sak behandles samlet av fylkesmannen i ett fylke.
- Sak mot private, kommunale og statlige barnevernsinstitusjoner og sentre for foreldre og barn, jf. barnevernloven § 5-8, § 5-A7 skal behandles i det fylket institusjonen er lokalisert. Dersom underavdelingen, som ligger i et annet fylke enn hovedinstitusjonen, ikke har blitt godkjent som en selvstendig enhet, skal saken behandles av det embetet der hovedinstitusjonen ligger.
- Sak behandles av fylkesmannen i det fylket som har best lokale forutsetninger for å avklare de faktiske forholdene.
- Sak behandles av fylkesmannen i det fylket hvor hendelsen/forholdet fant sted, selv om involverte har flyttet til et annet fylke.
- Tilsynssaker som omfatter virksomheter på tvers av fylkesgrenser behandles av fylkesmannen i det fylket som først starter tilsynssak. Saken behandles i samråd med andre berørte fylkesmannsembeter. Saken kan overføres etter avtale.
- Fylkesmannen i det fylket som har saken til behandling, skal rådføre seg med fylkesmannen som har virksomheten plassert.
- Dersom det senere skulle vise seg at saken også gjelder virksomheter i andre fylker, skal fylkesmannen i det fylket som har startet behandlingen, ferdigbehandle saken.

Retningslinjer for regionalt samarbeid om tilsyn med Barne-, ungdoms- og familieetaten er under utarbeidelse i Helsetilsynet.

4.6 Saker som løses uten å føre tilsyn

Når fylkesmannen på bakgrunn av en skriftlig henvendelse beslutter at det ikke er grunnlag for å gjennomføre tilsyn, skal den som har henvendt seg få et skriftlig svar. Dette følger av god forvaltningsskikk.

Når fylkesmannen ikke har funnet grunnlag for å gjennomføre tilsyn, skal forholdet som er påpekt ved henvendelsen

ikke gis en nærmere lovlighetsvurdering i svarbrevet. Det skal heller ikke gis en vurdering av virksomheten. Fylkesmannen kan i brevet likevel gi veiledning, for eksempel om hvordan reglene er å forstå. Det skal være helt tydelig for både den som har henvendt seg til fylkesmannen og for virksomheten at det ikke er tilsyn som gjennomføres. Dette er påpekt av Sivilombudsmannen ved en henvendelse til Statens helsetilsyn av 21. juni 2010. Brev fra fylkesmannen om ikke å føre tilsyn bør sendes i kopi til den virksomheten henvendelsen gjelder.

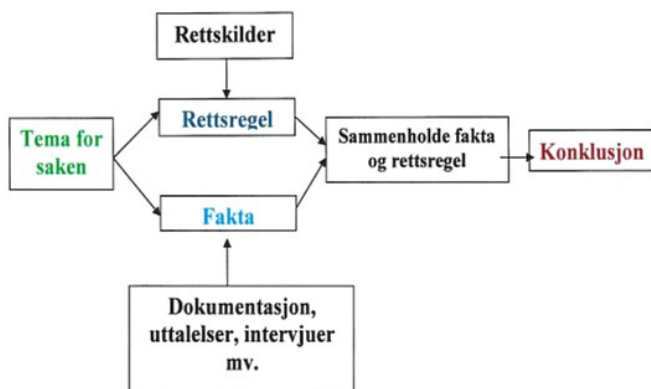
Henvendelser fylkesmannen mottar per telefon kan avsluttes der og da uten nærmere tilsynsmessig oppfølging.

Det at fylkesmannen ikke oppretter tilsynssak er en prosessuell beslutning som det ikke er klagerett på. I november 2008 uttalte Sivilombudsmannen relatert til tilsyn med en helsetjeneste:

«Formålet med statlig tilsyn med helsetjenester er primært å sikre kvaliteten på slike tjenester og å fremme tilliten til helsetjenestene. Tilsynsmyndighetene må ut fra formålet selv vurdere hvilke forhold som gir grunn til å opprette en tilsynssak og hvilke konkrete forhold som eventuelt skal undersøkes i en slik sak.» Dette gjelder tilsvarende ved tilsyn innen barnevernet.

Når fylkesmannen beslutter at det ikke skal iverksettes tilsyn bruker vi ikke begrepet avvisning. Begrepet avvisning etter forvaltningsloven § 2 er brukt om en bestemt type saker med klagerett. Beslutning om det skal føres tilsyn er ikke en slik avgjørelse.

5 Gjennomføring av tilsyn



5.1 Kort om prosessen

Figuren over gir en skjematisk oversikt over prosessen ved behandlingen av en tilsynssak. Tema for saken, eller problemstillingen, er det fylkesmannen beslutter å undersøke i saken, se pkt. 5.2. Det er tilsynsmyndigheten som tar stilling til hva som skal undersøkes i en tilsynssak, se også pkt. 4.4. Det vil ved behandling av sakene være nødvendig med både juridisk og barnevernfaglig kompetanse. Dersom en sak berører andre områder, for eksempel helse, bør også helsekompetanse være representert i behandlingen.

For å kunne gjøre en riktig vurdering i en tilsynssak, må fylkesmannen finne relevante bestemmelser, tolke disse og på den måten komme frem til konkrete handlingsplikter for tjenesten. Dette bør fylkesmannen gjøre så tidlig som mulig i prosessen. Vi redegjør nærmere for dette under pkt. 5.3.

Fakta finner vi hovedsakelig frem til gjennom redegjørelsen fra tjenesten, barnet/ungdommen selv, foreldre eller fosterforeldre, ved å granske annen relevant dokumentasjon og gjennom intervjuer. Faktagrunnlaget omfatter også tjenestenes faglige vurderinger og begrunnelser. Vi skriver om dette under pkt. 5.5. Til slutt skal fylkesmannen sammenholde fakta med rettsreglene. Dette er fylkesmannens vurdering som danner grunnlaget for konklusjon av om praksis er i samsvar med lov eller ikke.

Under pkt. 5.4 behandler vi en spesiell type tilsynssak, oversendelse av sak til virksomheten for oppfølging.

Veilder for føring i NESTOR gir nærmere orientering for registrering av tilsynssakene.

5.2 Problemstilling – hva skal undersøkes i saken?

Det vil ofte være hensiktsmessig at en gruppe erfarne saksbehandlere med ulik kompetanse vurderer innkommet informasjon før fylkesmannen beslutter om tilsyn skal gjennomføres eller ikke. Beslutningen tas etter en avveining der alvorligheten av hendelsen og antatt lovbrudd vurderes i lys av formålet med å føre tilsyn og fylkesmannens kunnskap om tjenesten. På bakgrunn av denne vurderingen beslutter fylkesmannen hvilket forhold som i utgangspunktet skal undersøkes gjennom tilsyn. Fylkesmannen må altså ta stilling til, og konkretisere, hvilke vurderingstema det er nødvendig å undersøke. Da er det også nødvendig at fylkesmannen på et tidlig stadium i prosessen finner frem til relevante rettsregler og konkretiserer handlingspliktene reglene pålegger virksomheten, se figuren på side 13.

Innledningsvis må det altså vurderes og klargjøres hva som skal undersøkes nærmere og hvordan dette skal gjøres. Ofte viser det seg, etter innhentet informasjon, at det er grunnlag for å undersøke andre forhold enn først antatt. Da må fylkesmannen konkretisere de aktuelle reglene og innhente ytterligere informasjon om nødvendig. På dette stadiet gjøres det også en vurdering av om det er hensiktsmessig at saken oversendes virksomheten for oppfølging, se pkt. 5.4.

Fylkesmannen må være oppmerksom på at mottatt informasjon om svikt i en enkeltsak ofte kan gi grunnlag for oppfølging på flere av områdene fylkesmannen har tilsynsansvar for, som sosialtjenesten, helse- og omsorgstjenestene, barnehage og skole. I slike tilfeller bør fylkesmannen oftest behandle tilsynssaken samlet. Det er viktig å være oppmerksom på tilstøtende tilsynsområder fordi erfaring har vist at det er i grenseflater og i samarbeid mellom tjenester det er størst risiko for svikt.

Hvordan saker som gjelder flere områder skal håndteres vil være avhengig av hvordan det enkelte embete er organisert. Det vil være nødvendig at personer med ulik kompetanse bidrar ved behandlingen og at saksbehandlerne har nødvendig kunnskap om relevante lover.

Formålet med tilsyn er å få endret ulovlig praksis. Fylkesmannen må derfor også vurdere om det er forhold ved virksomhetens styring og ledelse som har ført til lovbruddet. Barnevernvirksomhetens plikt til internkontroll eller styring av tjenesten er derfor sentral.

5.3 Rettskilder – hvilke rettsregler gjelder?

Fylkesmannen må på et tidlig stadium ha dannet seg en oppfatning av hvilke regler som antas brutt, se figuren på

side 13. Tolkning av reglene er sentralt for å fatte riktige avgjørelser i tilsynssaker. Det er gjennom tolkning og normering fylkesmannen kan gi en riktig bedømmelse av det tjenesten har utført, enten dette er Bufetat, en kommune eller en institusjon. Ved tydelig tolkning og normering kan fylkesmannen gi en tilbakemelding til virksomheten som gjør den bedre i stand til å rette opp i forholdet. Målet med tilsyn er at en virksomhet skal gjøre nødvendige endringer i sin praksis, og det må derfor være helt tydelig for virksomheten hva som er riktig og lovlig håndtering.

Tolkningen av bestemmelsen baseres på bestemmelsenes ordlyd og forarbeider, domstolspraksis, og de reelle hensynene bak bestemmelsene. Videre gir retningslinjer, veiledere og tolkningsuttalelser fra departement og direktorat utfyllende bilde av hvordan regelen er å forstå.

Saken skal vurderes i lys av hjemmelen slik den lød da hendelsen fant sted. Fylkesmannen skal redegjøre for hvilke lovbestemmelser forholdet er vurdert etter og gjengi nødvendige deler av bestemmelsene. Det er vanligvis nødvendig å forklare hvordan tilsynsmyndigheten tolker bestemmelsen. I veilederne fra Helsetilsynet for landsomfattende tilsyn er mange av kravene operasjonalisert under kriterier for tilsynet. Disse kravene kan også brukes i tilsynssaker så langt de passer.

Det barnevernfaglige arbeidet må utøves innenfor rammene loven setter. Fylkesmannen må ha en klar forestilling om innenfor hvilke rammer en situasjon/tilstand burde vært håndtert fra tjenestens side for å kunne vurdere om det foreligger lovbrudd. Særlig viktig er kravet til forsvarlige tjenester, under dette krav til styring og ledelse (internkontroll), hensynet til barnets beste og FNs barnekonvensjon. Prinsippet om barnets beste er et tolkningsdirektiv som skal legges til grunn for hele barneverntjenestens virksomhet og skal ha avgjørende vekt i enkeltsaker.

5.3.1 Forsvarlighetskravet

Tjenestene til det enkelte barn skal være forsvarlig og kommunen, Bufetat og institusjonene skal gjennom styring og ledelse sikre dette. Kravet til forsvarlighet er en dynamisk rettslig standard. Innholdet vil endre seg i takt med generelle samfunnsetiske normer og utvikling av anerkjent fagkunnskap og kompetanse. I Prop. 106 L (2012–2013) pkt. 17.4 omtales forsvarlighetskravet på følgende måte:

«Forsvarlighetskravet har en dobbeltfunksjon. På den ene siden handler kravet om forventninger til hvordan tjenestene bør være Departementet [legger] til grunn at kjernen i forsvarlighetskravet er vurderinger og normer om hva som kan betegnes som god barnevernfaglig praksis. Samtidig er disse normene utgangspunkt for å fastlegge hvor grensen mot det uforsvarlige går. Det vil si de konkrete vurderingene av hvor store avvik fra god praksis som kan aksepteres før avviket medfører uforsvarlighet. Mellom god barnevernfaglig praksis og forsvarlighetskravets nedre grense vil det være rom for at kommunen utøver skjønn. Forsvarlighetskravet innebærer imidlertid at tjenestene må holde tilfredsstillende kvalitet, ytes i tide og i et tilstrekkelig omfang.»

Videre følger det av forarbeidene at:

«Hensynet til barnets beste er et grunnleggende prinsipp som gjelder både ved vurderingen av om tiltak skal iverksettes og i vurderingen av hvilke tiltak som eventuelt skal iverksettes. Prinsippet innebærer at et tiltak bare kan iverksettes dersom de øvrige vilkårene i loven er oppfylt – og at barnets situasjon vurderes å bli bedre med tiltaket enn uten. Hensynet til barnets beste er derfor den avsluttende skjønsmessige vurderingen som må foretas

når det er slått fast at de øvrige vilkårene i barnevernloven er oppfylt.»

Om utøvelsen av tilsynet uttaler forarbeidene:

«Det kan være ulikheter mellom de kravene til god praksis som legges til grunn for barneverntjenestens arbeid og hva som må antas å være lovens krav til forsvarlige tjenester. Fylkesmannen skal føre tilsyn med at kommunens barneverntjeneste oppfyller sine lovpålagte oppgaver. Det er kun i de tilfeller der barneverntjenesten har opptrådt i strid med den nedre grensen for forsvarlighet, at kommunen kan anses å ha brutt dette lovkravet. Fordi tilsynet er begrenset til et lovlighetstilsyn, vil det i tilsynssammenheng særlig være forsvarlighetskravets nedre grense som er aktuell.»

For å kunne bedømme om en tjeneste eller et tiltak er forsvarlig, må fylkesmannen først identifisere og beskrive hva som er anerkjent god barnevernfaglig praksis på det konkrete område/situasjon. Deretter må det vurderes om den aktuelle sak ligger innenfor dette området.

Utgangspunktet er at alt barnevern skal utføres i tråd med det som er alminnelig anerkjent god barnevernfaglig praksis.

Fylkesmannen må i enkeltsaker ta stilling til om det i den konkrete situasjon foreligger et handlingsrom som må bedømmes som utenfor god praksis, men likevel forsvarlig i den konkrete sak. Dersom praksis i en enkeltsak avviker vesentlig fra det som er faglig anerkjent praksis, må virksomheten begrunne hvordan dette er forsvarlig i den konkrete saken. Tilsynsmyndigheten må så ta stilling til om praksis og begrunnelse er holdbar. Eksempel på faktorer som må tillegges vekt er faren for skade på det enkelte barn og om det er satt i verk effektive kompensierende tiltak for å forhindre dette. Med dette som utgangspunkt kan vi altså si at i enkelte tilfeller kan en løsning eller handling aksepteres, og være forsvarlig, selv om den ikke ligger innenfor kjernen av god faglig praksis. I andre tilfeller vil tilsvarende løsninger kunne være uforsvarlig, og kan altså ikke aksepteres.

Forsvarlig drift av en barneverntjeneste innebærer at barnets beste skal være mål for det arbeidet som utføres. Det er ledelsens ansvar at arbeidet drives slik at dette innfris. Ledelsen må til enhver tid ha oversikt over hvor i tjenesten det er fare for svikt og iverksette korrigerende tiltak. Det må være etablert klare ansvarslinjer, ansatte må ha god nok kompetanse for de oppgaver de arbeider med og det må være tydelig i organisasjonen hvordan sentrale oppgaver skal løses og av hvem. Kravet til forsvarlighet innebærer også at tjenestene i nødvendig utstrekning samarbeider med hverandre og andre i enkeltsaker. Det er et lederansvar å legge til rette for nødvendig samarbeid mellom barneverntjenesten og andre kommunale tjenester, institusjoner og mellom det kommunale og det statlige barnevernet.

5.4 Saken blir sendt til virksomheten for oppfølging

Når tilsynsmyndigheten etter den innledende vurderingen har funnet at det er sannsynlig at pliktbrudd foreligger, kan den videre behandlingen gjennomføres på ulike måter. Ved mindre alvorlige pliktbrudd kan fylkesmannen vurdere en annen form for oppfølging enn ordinær tilsynssak. Fylkesmannen kan i disse tilfellene be leder av virksomheten om selv å vurdere hendelsen/praksisen og hva som er bakgrunnen for at det eventuelt har sviktet. Det vil ofte være nødvendig at fylkesmannen i henvendelsen påpeker hva som kan være et mulig lovbrudd. Leder bør i brevet bli bedt om å vurdere hendelsen i lys av styringsansvaret sitt og å redegjøre for hva virksomheten vil gjøre for å hindre

tilsvarende lovbrudd. Det skal være tydelig for virksomheten at fylkesmannen bruker sin tilsynsmyndighet, og fylkesmannen må vise til hjemmelen for tilsyn ved henvendelsen. Fylkesmannen må ved oppstart av saken informere tjenesten at det kan bli aktuelt å opprette ordinær tilsynssak og at tjenesten i tilfelle vil få anledning til å uttale seg.

Denne oppfølgingen skiller seg altså fra den vanlige måten å gjennomføre tilsyn på. Fylkesmannen går ikke her selv inn og undersøker og bedømmer, men det er på bakgrunn av rollen som tilsynsmyndighet vi henvender oss til virksomheten og prinsippene for tilsyn gjelder også her.

Fylkesmannen må gjøre en konkret vurdering av om en sak er egnet for denne formen for oppfølging eller ikke.

Dette må gjøres blant annet i lys av hendelsen eller praksis, formål med tilsyn og kunnskapen om tjenesten.

Eksempelvis vil et alvorlig forhold, enten fordi følgene er alvorlige, eller fordi det indikerer lovbrudd som i seg selv er alvorlig, innebære behov for at fylkesmannen selv undersøker saken. Når en person som henvender seg åpenbart har hatt en dårlig opplevelse med en tjeneste, kan det være urimelig overfor vedkommende å sende saken til den samme tjenesten for oppfølging. Dersom det er en henvendelse fra en ungdom som gir grunnlag for tilsyn må normalt fylkesmannen selv behandle saken. Ungdom i kontakt med barnevernet er ofte i en sårbar situasjon og vil kunne ha behov for bistand fra fylkesmannen for at en sak skal bli riktig undersøkt og konkludert.

Fylkesmannen skal som regel be om tilbakemelding om hvordan virksomheten følger opp saken. Dette kan gjøres ved at fylkesmannen får kopi av brev i saken eller ved at virksomheten redegjør for oppfølgingen i eget brev til fylkesmannen. Deretter skal fylkesmannen vurdere om saken kan avsluttes eller om det er nødvendig å følge ytterligere opp.

I NESTOR er denne måten å løse en sak på kalt «Lokal avklaring».

5.5 Fylkesmannens plikt til å utrede saken

Et forvaltningsorgan har selvstendig ansvar for å utrede en sak og skal påse at saken er så godt opplyst som nødvendig før det treffes en avgjørelse, jmfør forvaltningsloven § 17, se figuren på side 13. Avhengig av hva som er bakgrunnen for tilsynssaken må fylkesmannen vurdere hvordan informasjon skal innhentes og hvem som skal involveres.

Saken må opplyses slik at det kan avgjøres hva som har skjedd og hvorfor svikt har oppstått. Fylkesmannen kan velge å innhente allerede nedfelt dokumentasjon som for eksempel journalnotater, vedtak, saksmapper eller lignende fra virksomheten uten å be om uttalelse. Uansett hvordan informasjon innhentes, er det sentrale for fylkesmannen at virksomheten gjør rede for vurderinger som ligger til grunn for det arbeidet som er utført. En ren gjengivelse av de faktiske forhold vil sjelden være tilstrekkelig for at fylkesmannen kan vurdere om forholdet er i samsvar med lovens krav.

Virksomhetene plikter å bidra til å opplyse tilsynssaker og kan ikke unndra seg tilsyn ved å holde opplysninger tilbake. Dette innebærer både å gi tilsynsmyndigheten adgang til lokaler, anledning til å samtale med personell og tilgang til de dokumenter som er nødvendige for å opplyse saken. Dette gjelder uten hinder av taushetsplikten, jf. barnevernloven § 2-3. Kommuneloven § 60 c gir også tilsynsmyndigheten rett til å gi pålegg om å utlevere opplysninger.

Fylkesmannen kan finne grunn til å be virksomheten om å redegjøre for forhold ved styringen som kan ha ført til lovbrudd i saken. Når fylkesmannen skal undersøke styringsmessige forhold, vil det kunne dreie seg om hvorvidt virksomheten har foretatt en vurdering av hva som kan svikte, og satt inn tiltak for å forhindre uønskede forhold/hendelser? Har ledelsen tatt stilling til hvordan slike forhold skal håndteres, og hvordan er dette i tilfelle gjort kjent for ansatte? Har ledelsen gode nok kontrollrutiner for å følge med på om praksis er i samsvar med lov og slik leder har bestemt? Er kompetansen tilstrekkelig? Er det klart hvem som har hvilke oppgaver, og vet saksbehandlere hva oppgavene og ansvaret innebærer? Ved tilsyn på institusjoner må fylkesmannen vurdere hvor langt opp i styringslinjen det er nødvendig å henvende seg for å avklare ansvar. I noen tilfeller vil regionkontoret være riktig adressat. Tilsvarende vil gjelde for andre eiere av institusjoner, det kan være nødvendig å henvende seg til eksempelvis en styreleder.

Eksempler på konkrete spørsmål om forsvarlig gjennomføring av bestemte oppgaver relatert til styring finnes i veiledere for landsomfattende tilsyn med barnevernsvirksomhetene.

5.5.1 Skriftlig innhenting av informasjon

Tilsynssaker utredes vanligvis skriftlig. Uavhengig av hva som er bakgrunnen for at fylkesmannen starter tilsyn, skal virksomheten informeres når fylkesmannen har besluttet å iverksette tilsyn. Ofte gjøres dette i et oppstartsbrev med henvisning til hjemmelen for tilsyn. Fylkesmannen må i brevet, så langt det lar seg gjøre, konkretisere hva som skal undersøkes og hva som ligger til grunn for tilsynssaken. Dette har sammenheng med både god forvaltningsskikk og prinsipper for tilsyn. Tilsynsmyndigheten skal være forutsigbar, åpen og sannferdig.

Det kan være hensiktsmessig at kopi av klagen eller annen skriftlig informasjon fylkesmannen har mottatt legges ved brevet til virksomheten. Det er viktig at tjenesten blir bedt om å gjøre rede for hvilke vurderinger de har gjort enten i dette brevet eller senere. Fylkesmannen skal orientere om at tjenesten plikter å gi opplysninger og vise til hjemmel for dette. Virksomheten bør få en svarfrist som normalt vil være tre uker. I alvorlige tilfeller kan fristen være kortere. Fylkesmannen skal følge opp manglende svar fra virksomheten i en tilsynssak. For å sørge for at plikten til å utlevere opplysninger etterleves, må fylkesmannen purre og vise til plikten å utlevere etterspurte opplysninger.

Purring sendes på den måten fylkesmannen mener det er hensiktsmessig. Det kan være nødvendig å involvere overordnet ledelse. Dersom saken haster, kan det være nødvendig å følge opp purringen muntlig for å sikre at brevet kommer fram til rette vedkommende.

I tillegg til å vise til hjemmelen for tilsyn, bør fylkesmannen i brevet orientere om saksbehandlingstid og rett til innsyn i dokumenter. I brevet bør videre fylkesmannen vanligvis be om å få oversendt relevant skriftlig materiale som journalnotat, vedtak mv. I tillegg formuleres spørsmål til virksomheten som fylkesmannen trenger å få besvart for å kunne bedømme saken. Dersom fylkesmannen finner at det trolig foreligger brudd på andre lovbestemmelser enn først antatt, vil det gjerne være nødvendig å stille ytterligere spørsmål under behandling av saken.

5.5.2 Muntlig innhenting av informasjon

I noen saker må det vurderes om opplysninger skal innhentes ved å intervju relevant personell og ledere. Fylkesmannen skal ha adgang til virksomheten når dette vurderes som nødvendig, jf. kommuneloven § 60 c og bvl § 2-3.

Eksempler på saker som særlig egner seg for en slik metode er når:

- hendelsen er alvorlig/mistanke om alvorlig svikt
- hendelsen representerer en gjentakelsesfare
- hendelsen eller situasjonen er komplisert
- ventetid vil medføre at saken blir vanskelig å opplyse
- det er behov for en rask oversikt og kartlegging av situasjonen
- hendelsesforløpet involverer mange personer
- saker der den innsendte skriftlige dokumentasjonen ikke vurderes som tilstrekkelig eller hvor skriftlig informasjon uteblir
- saker der det er flere informanter om samme hendelse

Fylkesmannen bør oppsøke virksomheten og gjennomføre intervjuer i saker der det er sannsynlig at vesentlig informasjon vil kunne gå tapt eller fordreies dersom informasjonsinnhenting utsettes. En forutsetning er at fylkesmannen har fått informasjon om forholdet kort tid etter at forholdet/hendelsen fant sted. Fylkesmannen gir som hovedregel beskjed til virksomheten, men uanmeldte tilsyn kan gjennomføres når dette er nødvendig. For å klarlegge styringsmessige forhold må fylkesmannen intervju personer i ansvarskjeden tilsvarende det som gjøres ved en systemrevisjon. Etter besøket må det på bakgrunn av rett til kontradiksjon skrives referat som legges frem for virksomheten for kommentar innen en gitt frist.

Når fylkesmannen gjennomfører møter med klager, virksomheten eller andre i forbindelse med innhenting av informasjon, bør det lages møtereferater som sendes til deltakerne med en uttalelsesfrist. Se også tilsynsforskriften § 10.

5.5.3 Å involvere dem saker gjelder

Når noen henvender seg til fylkesmannen i saker som gjelder dem selv, må fylkesmannen ta stilling til hvordan de skal involveres i behandlingen av tilsynssaken. Det er et viktig prinsipp at barn/ungdommer involveres i saker som gjelder dem. Statens helsetilsyn har besluttet at barn/ungdommer skal få rett til innsyn og anledning til å uttale seg på linje med det pasienter har etter pasient- og brukerrettighetsloven § 7-4 a. Bestemmelsen gir rett til innsyn så langt regler om taushetsplikt ikke er til hinder for dette. I tillegg bør fylkesmannen som hovedregel sende vedkommende kopi av avgjørelsen i en tilsynssak dersom ikke taushetspliktsreglene er til hinder. Fylkesmannen må i lys av regler om taushetsplikt gjøre vurderinger av i hvilken grad barn/ungdommer skal involveres i saksbehandlingsprosessen etter denne bestemmelsen. Vi viser i denne sammenhengen også til barnevernloven § 6-3.

5.5.4 Når saken har startet på bakgrunn av informasjon fra andre

Hvis en tilsynssak gjelder en enkeltperson som ikke er kjent med at tilsyn gjennomføres, må fylkesmannen vurdere om vedkommende skal informeres om tilsynssaken, jmfør pkt. 4.4.4 og 5.5.3. Dette har sammenheng både med plikten til å utrede saken forsvarlig og hensynet til retten til å ivareta sine interesser. Informasjon fra den saken gjelder vil ofte kunne bekrefte, supplere, presisere og eventuelt avkrefte opplysninger fylkesmannen har i saken.

5.5.5 Oversendelse/innhenting av opplysninger

Fylkesmannen må vurdere om uttalelser i saken skal oversendes i kopi til bruker/tjenestemottaker og tjenesten der dette er aktuelt, jmfør pkt. 4.4.4 og ovenfor. Reglene om taushetsplikt må vurderes før informasjon fra tjenesten eller andre sendes til den saken gjelder, eller til andre som har henvendt seg med informasjon om en mulig tilsynssak. Særlig dersom en sak blir opprettet på bakgrunn av informasjon fra andre enn den saken direkte gjelder, er det grunn for fylkesmannen å være varsom.

5.5.6 Uttalelser fra ansatte

Fylkesmannen må også avgjøre hvordan eventuelle uttalelser fra ansatte som har vært involvert i en hendelse skal innhentes. Fylkesmannen kan be leder om å innhente uttalelse eller innhente uttalelse selv. Fordelen ved at leder selv gjør dette er at det ansvarliggjør virksomheten. Noen ansatte kan imidlertid være mer forsiktig med å uttale seg til arbeidsgiver enn til tilsynsmyndigheten og dette kan påvirke saken. Fylkesmannen må avveie disse forholdene når det vurderes hvordan en uttalelse skal innhentes.

5.5.7 Ta stilling til hvilket saksforhold som skal legges til grunn

Når saksforholdet skal klarlegges, må fylkesmannen vurdere alle opplysninger som foreligger i saken. Hvis det er flere og motstridende forklaringer om forholdet/ det som har skjedd, skal fylkesmannen bestemme hvilket saksforhold som legges til grunn ut fra en sannsynlighetsvurdering. Her er det også relevant å drøfte hvem som er nærmest til å bære bevisbyrden ved usikkerhet om fakta. Utgangspunktet er at alminnelig sannsynlighetsovervekt er tilstrekkelig. Det innebærer at for at et faktum skal kunne legges til grunn må det foreligge mer enn 50 prosent sannsynlighet for at det har skjedd.

Plikten til å dokumentere forhold av betydning for en avgjørelse kan utledes av forsvarlighetskravet. Det er imidlertid ikke et krav om at dette skal skje ved systematiske nedtegnelser i en kronologisk journal for den enkelte. Manglende dokumentasjon vil ikke være godt nok grunnlag til å konkludere om et forhold har funnet sted eller ei. Dersom det er motstrid mellom opplysningene i saken skal fylkesmannen legge til grunn det som etter en helhetsvurdering er det mest sannsynlige. Det må gå tydelig frem hvilket faktum som er lagt til grunn og hvorfor fylkesmannen mener at dette er tilstrekkelig sannsynliggjort.

Forklaringer som er gitt fra flere uavhengig av hverandre om samme forhold, har større tyngde enn om det foreligger uttalelse fra en person. Det betyr ikke at vi ikke tror på den ene personen, men forklaringen må vurderes i lys av andre opplysninger i saken.

Dersom et forhold/hendelse er dokumentert like etter det fant sted, vil det være et moment som taler for at forholdet/hendelsen foregikk slik det er dokumentert.

5.6 Konklusjon – fylkesmannens bedømming

Etter gjennomgang av saken skal fylkesmannen bedømme om det virksomheten har utført er i samsvar med lov eller ikke og gi skriftlig tilbakemelding til virksomheten om dette. Fylkesmannen skal alltid konkludere en tilsynssak med brudd eller ikke brudd på lov. Fylkesmannen bedømmer det virksomheten har utført på grunnlag av lovens krav, herunder kravet til faglig forsvarlighet.

Konklusjonen bør alltid komme først i brevet. Det skal være tydelig for virksomheten hva et eventuelt lovbrudd går ut på og hvorfor fylkesmannen mener at praksis er brudd på lov. Der det er undersøkt, skal det også opplyses hvilken svikt som er funnet i styringsmessige forhold.

5.6.1 Tilbakemelding til virksomheten

I tilbakemelding til virksomheten bør brevet starte med konklusjon på saken. Deretter redegjøres for hvordan saken har kommet inn og hvilke dokumenter/opplysninger avgjørelsen bygger på, hvilke lovbestemmelser som er lagt til grunn og hvilket faktum saken er vurdert etter. Det skal fremgå tydelig hvordan fylkesmannen har kommet frem til konklusjonen.

Fylkesmannen bør relativt kort gjøre rede for saksforholdet, for eksempel under overskriften «Saksforholdet Fylkesmannen i (fylkets navn) legger til grunn». Her kan fylkesmannen gi en kort fremstilling av de forhold som er sannsynliggjort og som fylkesmannen derfor legger til grunn for sin vurdering.

De aktuelle regler saken er vurdert etter redegjøres for under et eget punkt med overskriften «Rettslig grunnlag». Under dette punktet skal den nærmere redegjørelsen for reglene komme tydelig frem.

Under overskriften «Fylkesmannen i (fylkets navn) vurdering» må det fremgå hvilke problemstillinger fylkesmannen vurderer, og reglene dette er vurdert mot. Det er her fylkesmannen skal tydeliggjøre hvilke konkrete handlingsplikter som følger av reglene i dette konkrete tilfellet, jmfør pkt. 5.5. Fylkesmannen må redegjøre for forholdet/hendelsen i den aktuelle saken og de vurderinger som er gjort. Det skal fremgå klart hvorfor man har kommet til en konklusjon om at det foreligger et brudd på lov eller forskrift.

I brevet ber fylkesmannen om tilbakemelding fra virksomheten om hvordan det er arbeidet eller skal arbeides for at tilsvarende lovbrudd ikke skal skje igjen.

I brevet skal også fylkesmannens videre oppfølging fremgå. Der det er nødvendig å følge virksomheten for å sørge for at nødvendig endring skjer må fylkesmannen tydeliggjøre oppfølgingen i brevet til virksomheten. Brevet skal gi grunnlag for at virksomheten gjør nødvendige endringer. Avslutningsvis gjør fylkesmannen det klart at det ikke foreligger klagerett på avgjørelsen.

5.6.2 Adressat og kopimottaker

Virksomheten er pliktsubjekt etter loven, og øverste leder er ansvarlig for tjenestene.

Ved tilsyn i en kommune forholder tilsynsmyndigheten seg til ledelsen og brev som konkluderer i en tilsynssak skal derfor sendes kommunen som sådan og ikke direkte til f.eks. barnevernleder eller avdelingsleder.

Ved tilsyn med en institusjon kan institusjonens leder være riktig adressat, men oftest vil det være riktig å adressere brevet til regionledelsen i Bufetat som eier av institusjonen. Det må avgjøres etter en konkret vurdering av hvem som er ansvarlig for forholdene fylkesmannen har påpekt i den konkrete saken, se også under pkt. 4.2. Tilsvarende gjelder når institusjonen er eid av andre. Ved tilsyn med Bufetat direkte er regionledelsen alltid riktig adressat.

Fylkesmannen må ved oversendelse av tilsynssaker også være oppmerksom på taushetsplikten og plikten til å hindre unødvendig spredning av sensitive opplysninger. Fylkesmannen kan derfor, når personvern hensyn tilsier det, sende

selve tilsynssaken til for eksempel barnevernstjenesten, mens et brev med orientering om at en tilsynssak er behandlet og om resultatet av den sendes kommunens ledelse. Kommunens ledelse kan, ved kontrollbehov, selv innhente de nødvendige opplysninger i saken, jf. barnevernloven § 6-7 første ledd, jf. forvaltningsloven § 13 b, punkt 2.

Fylkesmannen skal normalt underrette informanten om utfallet av tilsynssaken. Selv om vedkommende ikke er part i saken i forvaltningslovens forstand, vil vedkommende normalt kunne motta avslutningsbrevet dersom brevet bare omhandler taushetsbelagte opplysninger om ham/henne selv, se nærmere i kapittel 7.

Dersom den som har henvendt seg om saken er en annen enn den saken gjelder, må fylkesmannen opp mot taushetspliktsbestemmelsene gjøre en vurdering av om, og på hvilken måte, det er mulig å orientere om utfallet av saken.

6 Fylkesmannens oppfølging av lovbrudd

Når fylkesmannen gjennom tilsyn har avdekket lovbrudd, må virksomheten følges opp til lovbrudd er rettet.

I Riksrevisjonens undersøkelse av statlig tilsynsvirksomhet i 2013 ([Administrativ rapport 2/2014](#)) har de sett på fylkesmannens oppfølging av tilsynsobjekter og skriver:

«Oppfølgingen av tilsynsobjektene kan bli mer målrettet. I mange tilfeller blir det utført nye tilsyn i stedet for å følge opp gjennomførte tilsyn.»

Oppfølging og avslutning av tilsyn ved lovbrudd i virksomheter skal følge [Retningslinjer for oppfølging og avslutning av tilsyn ved lovbrudd i virksomheter](#), Internserien 8/2011.

Det følger av retningslinjene at virksomheten skal utarbeide plan for å rette forholdene og iverksette nødvendige tiltak. Dersom tiltak ikke iverksettes, eller ikke er tilstrekkelig, må fylkesmannen vurdere videre oppfølging og om nødvendig gi pålegg om å rette.

6.1 Pålegg

Dersom tjenesten ikke retter opp i forhold som er påpekt gjennom tilsyn, kan fylkesmannen bruke pålegg som virkemiddel. Vilkår for pålegg er at fylkesmannen finner at tjenestene drives på en måte som kan ha skadelige følger for tjenestemottakerne eller på annen måte er uforsvarlig, jf. bvl § 2-3 og kommuneloven § 60 d. Dette betyr ikke at ethvert regelverksbrudd følges opp med pålegg.

Før det blir gitt pålegg, skal virksomheten ha fått varsel med en rimelig frist til å rette forholdet. Ifølge departementet vil hva som er rimelig frist avhenge av forholdets art og kompleksitet. Det må foretas en avveining mellom virksomhetens evne til å rette forholdet, og eventuelle virkninger en utsettelse vil ha for de berørte, jf. Kommunal- og regionaldepartementets rundskriv H-3/07 som gjelder plan- og bygningsloven. Regler om pålegg gjelder tilsvarende for statlige tjenester og tiltak, jf. bvl § 2-3 b.

Pålegg skal forhåndsvarsles og begrunnes. Det følger av kommuneloven § 60 bokstav d annet ledd og av forvaltningsloven § 17. Før det blir gitt pålegg, skal virksomheten ha en rimelig frist til å rette forholdet. Hva som er

rimelig frist er avhenger av forholdets art og kompleksitet. Pålegg om å rette opp ulovlig forhold og stenge institusjonen er et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 28, og virksomheten har derfor partsrettigheter. Vedtaket kan etter forvaltningsloven § 28 påklages til Statens helsetilsyn.

Fylkesmannen kan også gi pålegg om å rette forhold og om å stenge institusjoner i medhold av tilsynsforskriften § 12, jamfør barnevernloven § 5-7. Vi viser til Prop. L 106 (2012–2013) pkt. 26, der det er presisert at tilsynsforskriften § 12 er under endring.

7 Klager på tilsynssaker

Den som henvender seg til fylkesmannen med informasjon som fører til at fylkesmannen gjennomfører tilsyn, har ikke klagerett over fylkesmannens avgjørelse. Virksomheten saken gjelder vil ha klagerett på pålegg fra fylkesmannen, men utover dette har heller ikke virksomheten klagerett.

Dersom fylkesmannen mottar en klage etter gjennomført tilsyn, må fylkesmannen ta stilling til om det er opplysninger som gir grunn til å vurdere avgjørelsen på nytt. Hvis det blir fremlagt opplysninger som tilsier at saken er behandlet på feil grunnlag, skal fylkesmannen vurdere saken på nytt, selv om dette altså ikke er en formell klage i forvaltningslovens forstand.

Når fylkesmannen ikke finner grunn til å vurdere saken på nytt, kan det i enkelte tilfeller være hensiktsmessig å gi ytterligere begrunnelse for avgjørelsen som opprinnelig ble fattet.

8 Om innsynsretten i tilsynssaker

Fylkesmannen avgjør i hovedsak krav om innsyn i tilsynssaker etter offentlighetsloven.

Tjenestemottaker, eller den som henvender seg til tilsynsmyndigheten, er ikke å anse som part i saken i forvaltningslovens forstand. Som for alle andre som ikke er part i en forvaltningssak, er tjenestemottakerens rett til innsyn i tilsynssakens dokumenter regulert i offentlighetsloven. Hovedregelen fremgår av offentlighetsloven § 3, som lyder:

«Saksdokument, journalar og liknande register for organet er opne for innsyn dersom ikkje anna følgjer av lov eller forskrift med heimel i lov. Alle kan krevje innsyn i saksdokument, journalar og liknande register til organet hos vedkommande organ.»

Opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt og opplysninger i interne dokumenter er typisk opplysninger som vil være unntatt offentlighet i tilsynssaker, jamfør offentlighetsloven §§ 13 og 14.

Den som er direkte berørt av saken kan gis taushetsbelagte opplysninger om seg selv og kan også samtykke til at innsyn blir gitt, se offentlighetsloven § 13 tredje ledd. Vi viser også til det som er skrevet i veilederen om å involvere dem saken gjelder i behandlingen.

Dersom fylkesmannen avslår krav om innsyn i en tilsynssak, må dette gjøres skriftlig, jamfør offentlighetsloven § 31. Det er klagerett på avgjørelsen og Statens helsetilsyn er klageinstans.

