



DET KONGELIGE BARNE-, LIKESTILLINGS-
OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Prop. 106 L

(2012–2013)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i barnevernloven



DET KONGELIGE BARNE-, LIKESTILLINGS-
OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Prop. 106 L

(2012–2013)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i barnevernloven

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	9	4.1.1	Antall barn i barnevernet	29
			4.1.2	Hvilke utfordringer har barn og unge i barnevernet?	29
2	Bakgrunnen for forslaget	13	4.2	Oppsummering	32
2.1	Evalueringen av forvaltningsreformen	13	5	Samarbeid mellom tjenester gir et bedre barnevern	34
2.2	Utredninger	15	5.1	Grunnlaget for samarbeid mellom barneverntjenesten og andre tjenester	34
2.2.1	NOU 2009: 8 Kompetanseutvikling i barnevernet – kvalifisering til arbeid i barnevernet gjennom praksisnær og forskningsbasert utdanning	15	5.1.1	Barnevernloven gir grunnlag for samarbeid mellom barnevernet og andre tjenester	34
2.2.2	NOU 2009: 22 Det du gjør, gjør det helt – bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge	15	5.1.2	Kommunen har ansvar for å legge til rette for et godt samarbeid	35
2.2.3	NOU 2011: 20 Ungdom, makt og medvirkning	16	5.1.3	Oppfølging av Flatøutvalgets forslag	35
2.2.4	Barnevernpanelet	16	5.2	Samarbeid som grunnlag for tidlig intervensjon	37
2.2.5	NOU 2012: 5 Bedre beskyttelse av barns utvikling – ekspertutvalgets utredning om det biologiske prinsipp i barnevernet	16	5.2.1	Samarbeid mellom barnevern, barnehager og helsestasjon	37
2.3	Innspill fra faginstanser	17	5.2.2	Et tilgjengelig barnevern	38
2.3.1	Fosterhjemsrapporten	17	5.3	Rett hjelp krever tverrfaglig og tverretattlig innsats	39
2.3.2	Om Dokument 3:15 (2011-2012) Riksrevisjonens undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler	17	5.3.1	Mer samarbeid mellom barneverntjeneste og skole	40
			5.3.2	Samarbeid mellom barneverntjeneste og arbeids- og velferdsforvaltningen	42
2.4	Innspill fra andre aktører	18	5.3.3	Samarbeidet mellom barnevernet og familievern	43
2.4.1	Brukerundersøkelser i det statlige barnevernet	18	5.3.4	Samarbeid mellom barneverntjenesten og helsetjenester	43
2.4.2	Barnevernsproffene – Det gode barnevernet – Stortingsmelding nr. 1 fra barn og unge i Norge	18	5.4	Oppsummering	46
2.5	Høringsnotat om forslag til endringer i barnevernloven	19	6	Kvalitet i barnevernets arbeid	47
Del I	Meldingsdel	23	6.1	Kvalitet i barneverntjenestens saksbehandling	47
3	Barnevernets mandat	25	6.2	Barnevernet skal yte forsvarlige tjenester	48
3.1	Barnevernets hovedoppgaver	25	6.3	Kjennetegn på høy kvalitet i barnevernet	48
3.1.1	De ulike fasene i en barnevernsak	26	6.3.1	Kvalitetsmål i barnevernet	49
3.1.2	Nærmere om hvem som har ansvar på barnevernområdet i dag	27	6.3.2	Faglige anbefalinger	50
3.2	Oppsummering	28	6.4	Oppsummering	51
4	Barn og familier i barnevernet	29	7	Et robust barnevern med høy kompetanse	52
4.1	Hva kjennetegner barn og unge som får hjelp fra barnevernet?	29	7.1	Kunnskapstriangelet: praksis, utdanning og forskning	52

7.1.1	Kompetansebehov i statlig og kommunalt barnevern	53	9.2.8	Statlige familiehjem og kommunalt forsterket hjem har to ulike målgrupper	73
7.2	Kompetansen i det kommunale barnevernet	55	9.3	Oppsummering	73
7.2.1	Innsats for å styrke kompetansen i kommunene	56	10	Institusjoner	74
7.3	Utdanningene til arbeid i barnevernet	57	10.1	Barn og unge som bor på institusjon	74
7.4	Forskning	58	10.2	Tilbudet i barneverninstitusjoner .	75
7.5	Særlige utfordringer for små kommuner	58	10.2.1	Sikre barns medvirkning på institusjon	75
7.5.1	Samarbeid kan kompensere for sårbarhet	59	10.2.2	Forskjellige institusjoner tilpasset barns behov	76
7.5.2	Tiltak for å fremme flere robuste barneverntjenester	60	10.2.3	Kompetanse	76
7.6	Oppsummering	61	10.2.4	Utredning	77
8	Hjelpetiltak	63	10.2.5	Oppfølging under og etter endt institusjonsopphold	77
8.1	Kunnskap vi i dag har om hjelpetiltakene	63	10.2.6	Arbeidstidsordninger	78
8.1.1	Sentre for foreldre og barn	63	10.2.7	Utdanning og helse	79
8.1.2	Familie- og nettverksbaserte tiltak	63	10.3	Oppsummering	79
8.1.3	Familieråd	64	11	Bedre beskyttelse av barns utvikling	81
8.1.4	Kommunenes bruk av hjelpetiltak	64	11.1	Om høringen	81
8.2	Videre utvikling av hjelpetiltak	65	11.2	Barnets beste grunnregelen for arbeid i barnevernet	81
8.2.1	Barnevernets hjelpetiltak skal bidra til positiv endring for barnet	65	11.2.1	Forslag om nytt prinsipp der barnet kan knytte seg til andre enn de biologiske foreldrene og utvikle seg bedre	82
8.2.2	Tilbudet til sped- og småbarn	65	11.3	Bedre grunnlag for å vurdere omsorgsovertakelser	83
8.2.3	Evalueringsplaner	66	11.4	Bedre oppfølging av foreldre som har omsorgsplasserte barn	83
8.2.4	Samtale med barn	67	11.5	Sikre barn bedre stabilitet etter omsorgsovertakelse	84
8.3	Oppsummering	67	11.6	Bedre hjelp mens barnet bor hjemme	85
9	Fosterhjem	68	11.7	Bedre vern av barn som ikke er født	86
9.1	Fakta om fosterhjem	68	11.8	Forholdet mellom barnevernlov og barnelov	87
9.1.1	Ulike typer fosterhjem	68	11.9	Familiedomstol	87
9.2	Tilstand og hovedutfordringer	69	11.10	Oppsummering	87
9.2.1	Sikre fosterbarns medvirkning	69	Del II	Proposisjonsdel	89
9.2.2	God rettssikkerhet for barn i fosterhjem	69	12	Innledning – hovedprinsipper for oppgave- og ansvarsfordelingen i barnevernet	91
9.2.3	Sikre god utredning av barnet før plassering	69	12.1	Gjeldende rett	91
9.2.4	Sikre nødvendig rekruttering av fosterhjem, herunder flere hjem i familie og nære nettverk	70	12.1.1	Oppgaveansvaret i barnevernet	91
9.2.5	Hindre utilsiktede brudd i fosterhjem	70	12.1.2	Finansieringsansvaret i barnevernet	93
9.2.6	Sikre god oppfølging og veiledning av fosterforeldre	71			
9.2.7	Sikre gode rammevilkår for fosterforeldre	72			

12.2	Forslaget i høringsnotatet og bakgrunnen for dette	93	15.3.2	Høringsinstansenes syn	121
12.2.1	Bakgrunn	93	15.3.3	Departementets vurderinger og forslag	121
12.2.2	Forslaget – dagens hovedutfordringer	93	16	Barnevernlovens regler om organisering av statlig barnevernmyndighet	122
12.3	Høringsinstansenes syn	95	16.1	Gjeldende rett	122
12.4	Departementets vurderinger og forslag	96	16.2	Forslaget i høringsnotatet og bakgrunnen for dette	122
13	Endringer i finansieringsansvaret	99	16.3	Høringsinstansenes syn	123
13.1	Om dagens finansieringsordning	99	16.4	Departementets vurderinger og forslag	123
13.1.1	Gjeldende rett	99	17	Lovfestet forsvarlighetskrav	124
13.1.2	Dagens ordning i praksis	100	17.1	Gjeldende rett	124
13.2	Forslaget i høringsnotatet og bakgrunnen for dette	100	17.2	Forslaget i høringsnotatet og bakgrunnen for dette	125
13.2.1	Bakgrunnen for forslaget	100	17.2.1	Bakgrunnen for forslaget	125
13.2.2	Forslaget	101	17.2.2	Forslaget i høringsnotatet	125
13.3	Høringsinstansenes syn	102	17.3	Høringsinstansenes syn	126
13.4	Departementets vurderinger og forslag	103	17.4	Departementets vurderinger og forslag	128
14	Den faglige samhandlingen mellom stat og kommune i enkeltsaker	106	18	Barns rett til medvirkning og barns mulighet til å ha en særskilt tillitsperson	131
14.1	Gjeldende rett	106	18.1	Gjeldende rett	131
14.2	Forslaget i høringsnotatet og bakgrunnen for dette	106	18.2	Forslaget i høringsnotatet og bakgrunnen for dette	131
14.3	Høringsinstansenes syn	108	18.2.1	Bakgrunnen for forslaget	131
14.4	Departementets vurderinger og forslag	110	18.2.2	Forslaget i høringsnotatet	132
14.4.1	Innledning	110	18.3	Høringsinstansenes syn	133
14.4.2	Statens bistandsplikt	112	18.3.1	Medvirkning	133
14.4.3	Forskrift om ansvarsfordelingen mellom stat og kommune	113	18.3.2	Tillitsperson	136
15	Statlig støtte til kommunens løsning av sine oppgaver	115	18.4	Departementets vurderinger og forslag	139
15.1	Ulovfestet faglig støtte til kommunene i enkeltsaker	115	18.4.1	Medvirkning	139
15.1.1	Dagens ordning	115	18.4.2	Tillitsperson	142
15.1.2	Forslag i høringsnotatet	115	19	Begrepsbruken i barnevernloven	145
15.1.3	Høringsinstansenes syn	116	19.1	Gjeldende rett	145
15.1.4	Departementets vurderinger og forslag	117	19.2	Forslaget i høringsnotatet og bakgrunn for dette	145
15.2	Utvikling og formidling av kunnskap og tiltak til kommunene	117	19.3	Høringsinstansenes syn	146
15.2.1	Dagens situasjon	117	19.4	Departementets vurderinger og forslag	147
15.2.2	Forslag i høringsnotatet	118	20	Hjelpetiltak for barn og barnefamilier	148
15.2.3	Høringsinstansenes syn	118	20.1	Gjeldende rett	148
15.2.4	Departementets vurderinger og forslag	119	20.2	Forslaget i høringsnotatet og bakgrunnen for dette	148
15.3	Utvikling av tjenestespekteret gjennom fagråd	120	20.3	Høringsinstansenes syn	149
15.3.1	Forslag i høringsnotatet	120			

20.4	Departementets vurderinger og forslag	150	24.2	Forslaget i høringsnotatet og bakgrunnen for dette	175
21	Regulering av institusjoner med hjem	152	24.3	Høringsinstansenes syn	176
21.1	Gjeldende rett	152	24.4	Departementets vurderinger og forslag	176
21.1.1	Fosterhjem med særlige forutsetninger	152	25	Tilsyn og kontroll med fosterhjem	178
21.2	Forslaget i høringsnotatet og bakgrunnen for dette	152	25.1	Gjeldende rett	178
21.2.1	Bakgrunnen for forslaget	152	25.2	Forslaget i høringsnotatet og bakgrunnen for dette	179
21.2.2	Forslaget i høringsnotatet	153	25.2.1	Bakgrunn	179
21.3	Høringsinstansenes syn	154	25.2.2	Forslaget i høringsnotatet	180
21.4	Departementets vurderinger og forslag	156	25.3	Høringsinstansenes syn	181
21.4.1	Behovet for et differensiert institusjonstilbud	156	25.4	Departementets vurderinger og forslag	188
21.4.2	Begrepsbruk	157	26	Tilsyn med statlige tjenester og tiltak	192
21.4.3	Krav til oppfølgingsenheten	157	26.1	Gjeldende rett	192
21.4.4	Krav til hjemmene	158	26.2	Forslaget i høringsnotatet og bakgrunnen for dette	193
21.4.5	Krav til behandlingsmetoden	158	26.2.1	Bakgrunn	193
21.4.6	Nærmere regler	159	26.2.2	Forslaget i høringsnotatet	193
21.4.7	Rettighetsforskriften	159	26.2.3	Høringsinstansenes syn	194
21.4.8	Grunnlag for plassering	160	26.3	Departementets vurderinger og forslag	195
21.4.9	Videre oppfølging av tiltaket	160	27	Presisering av barnevernloven § 8-4 om oppholdskommunens ansvar for å reise sak for fylkesnemnda	198
21.4.10	Konsekvenser for Bufetat	160	27.1	Gjeldende rett	198
21.4.11	Overgangsregler	161	27.2	Forslaget i høringsnotatet og bakgrunnen for dette	199
21.4.12	Lovendringer	161	27.3	Høringsinstansenes syn	199
22	Styrking av barneverntjenestens oppfølging av barn under og etter varetekt og straffegjennomføring	162	27.4	Departementets vurderinger og forslag	200
22.1	Gjeldende rett	162	28	Beregning av plasseringstid ved vedtak etter barnevernloven § 4-24	201
22.2	Forslaget i høringsnotatet og bakgrunnen for dette	163	28.1	Gjeldende rett	201
22.3	Høringsinstansenes syn	164	28.2	Forslaget i høringsnotatet og bakgrunnen for dette	201
22.4	Departementets vurderinger og forslag	166	28.3	Høringsinstansenes syn	202
23	Samvær med søsken etter omsorgsovertakelse	169	28.4	Departementets vurderinger og forslag	202
23.1	Gjeldende rett	169	29	Fristen for å bringe fylkesnemndas vedtak inn for domstolen	204
23.2	Forslaget i høringsnotatet og bakgrunnen for dette	169	29.1	Gjeldende rett	204
23.2.1	Bakgrunnen for forslaget	169	29.2	Forslaget i høringsnotatet og bakgrunnen for dette	204
23.2.2	Forslaget i høringsnotatet	170			
23.3	Høringsinstansens syn	170			
23.4	Departementets vurderinger og forslag	173			
24	Barneverntjenestens ansvar for å følge opp barnet etter en omsorgsovertakelse ...	175			
24.1	Gjeldende rett	175			

29.3	Høringsinstansenes syn	204	30.2.2	Tilsyn og kontroll med barn i fosterhjem. Endringer i § 4-22	206
29.4	Departementets vurderinger og forslag	204	30.2.3	Tilsyn med statlige tjenester og tiltak. Endringer i § 2-3 b	206
30	Økonomiske og administrative konsekvenser	205	31	Merknader til de enkelte paragrafer	207
30.1	Endringer i oppgave- og finansieringsansvaret	205		Forslag til lov om endringer i barnevernloven	215
30.2	Konsekvenser av departementets øvrige forslag	205		Vedlegg	
30.2.1	Styrking av barneverntjenestens oppfølging av barn under og etter varetekt og straffegjennomføring. Endringer i § 3-5	206	1	Tabellvedlegg	219



DET KONGELIGE BARNE-, LIKESTILLINGS-
OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Prop. 106 L

(2012–2013)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i barnevernloven

*Tilråding fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 5. april 2013,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Alle barn i Norge skal vernes mot omsorgssvikt og overgrep. Barnevernet møter de mest sårbare barna og familiene i vårt samfunn. Barnevernet skal møte dem med omsorg, empati og anerkjenne barnas behov for trygghet og kjærlighet. Barnevernet skal gi hjelp som bidrar til positive endringer. Fremtidens barnevern må utvikles med utgangspunkt i barnas behov. Å ha kunnskap om hva barna og familiene i barnevernet strever med, hvilken hjelp de har behov for, og kompetanse til å møte behovene, er helt nødvendig.

De tilsatte i barnevernet, både i kommunene og staten, har særs krevende oppgaver å løse. Det utføres i dag svært mye godt arbeid overfor de utsatte barn og unge som trenger ekstra støtte og hjelp. Kompetente og engasjerte medarbeidere og ledere preger barnevernets arbeid. Dette er viktig å ha som bakteppe når det i denne proposisjonen pekes på de sviktsoner og områder som bør forbedres.

I denne proposisjonen legger departementet fram forslag som skal sikre høy kvalitet i barnevernets arbeid. Krav til rettssikkerhet, forsvarlighet og barns medvirkning, sammen med kunnskaps- og kompetanseutvikling og god samhandling mellom forvaltningsnivåene står derfor sentralt.

Et av grunnlagene for forslagene i proposisjonen er evalueringen av forvaltningsreformen i barnevernet. Denne evalueringen er knyttet til at staten overtok de tidligere fylkeskommunale oppgavene og ansvaret på barnevernområdet i 2004. Forslagene i proposisjonen tar også utgangspunkt i innspill fra blant annet barnevernsbarn selv og ulike utvalg og arbeidsgrupper nedsatt av departementet. Kapittel 2 gir en nærmere orientering om disse, samt evalueringen av forvaltningsreformen.

Forslagene må også ses i sammenheng med at Regjeringen i løpet av de fire siste årene har økt antallet stillinger i barnevernet gjennom statlige bevilgninger. Regjeringens satsing, barnevernsløftet (2010–2013) har gjort det mulig for det kommunale barnevernet å rekruttere 850 nye fagfolk i perioden. Målet med satsingen er å styrke barneverntjenesten i de mest utsatte kommunene, gi bedre kompetanse og styrke tilsynet. I tillegg til de øremerkede midlene til flere stillinger i det kommunale barnevernet, har kommunene benyttet deler av økningen i sine frie inntekter for å bedre kapasiteten ytterligere.¹ Kapasitetsøkningen i barnevernet gjør det mulig å følge opp barn som er i en risikosituasjon bedre enn tidligere.

Kommunene har en nøkkelrolle i barnevernet. Mange barns velferd er avhengig av at kommunene gjør jobben sin skikkelig. Kommunene skal avdekke omsorgssvikt, følge opp barna og gi rett hjelp til rett tid. Barna vokser opp i et nærmiljø, og det er naturlig at kommunene har et særskilt ansvar. I denne proposisjonen fremmes ulike forslag som tydeliggjør barneverntjenestens faglige ansvar. Samtidig er det en utfordring at kommunenes forutsetninger for å yte gode tjenester varierer. Et viktig mål med proposisjonen er derfor å bidra til robuste og kompetente barneverntjenester i alle kommuner. Statlig barnevern skal i større grad enn før støtte kommunenes kvalitetsarbeid gjennom generell rådgivning og veiledning.

Departementet understreker at barn og unge skal medvirke i alle prosesser som gjelder barnet. Barnas synspunkter skal alltid være med i vurderingen av hva som er barnas beste. Departementet foreslår derfor å innføre en ny overordnet bestemmelse i barnevernloven om barns medvirkning i alle forhold som berører barnet. Målet er å styrke barnets posisjon i barnevernssaker, gi bedre rettsikkerhet og øke kvaliteten i barnevernets arbeid.

Departementet foreslår også å lovfeste et krav om forsvarlige tjenester. Dette er et viktig grunnlag for å styrke kvaliteten i barnevernets arbeid. Departementet foreslår videre å utvide mandatet til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet til å bli et fagorgan for hele barnevernet. Den faglige rollen må utvikles slik at kunnskaps- og tiltaksutviklingen skjer med bakgrunn i kommunens behov, og for å støtte kommunenes kvalitetsarbeid. Implementering av ny kunnskap og nye tiltak vil være barneverntjenestenes ansvar og må være basert på at den enkelte tjeneste ønsker å ta i bruk ny kunnskap.

Barnevernet skal sørge for helhetlig og koordinert hjelp for barn og familier med sammensatte vansker. Derfor må tjenester som skole, barnehage, arbeids- og velferdstjenestene, politi, familievern, helsetjenester og barnehusene samarbeide bedre.

Gjennom kunnskap om hvilket ansvar de ulike kommunale tjenestene som møter barn og familier har, sammen med en organisering innad i kommunene som ivaretar samarbeidsbehovet, vil barn kunne få den hjelpen de trenger.

Det har helt siden forvaltningsreformen i barnevernet ble gjennomført, vært en sterk og vedva-

rende aktivitetsvekst. Dette har hatt konsekvenser for arbeidssituasjonen i kommunalt barnevern og har også ført til sterkt press på det statlige tiltaksapparatet. Det statlige barnevernet har de siste årene ikke fullt ut blitt kompensert for aktivitetsveksten. Det har vært en forutsetning at staten skulle omstille og effektivisere virksomheten. Forventninger om omstilling i tiltaksapparatet, slik at det til enhver tid møter skiftende behov, vil fortsatt være viktig i årene som kommer.

Proposisjonen har en meldingsdel og en proposisjonsdel. Kapitlene 3–11 er proposisjonens meldingsdel. Proposisjonsdelen omfatter kapitlene 12–31.

Meldingsdelen (Del I) omtaler:

- hva som kjennetegner barn og familier i barnevernet
- behovet for god kvalitet og kompetanse i barnevernet for å gi treffsikker hjelp
- behovet for samarbeid mellom barnevernet og andre tjenester som forutsetning for å kunne gi helhetlig hjelp

Kapittel 3 orienterer om barnevernets mandat: hovedtrekkene i barnevernets oppgaver, ansvar og hvem som er ansvarlig på barnevernområdet. Barnevernet skal gi hjelp til barn som er utsatt for omsorgssvikt. De kan gi hjelp mens barnet bor hjemme, eller i form av tiltak der barnet plasseres utenfor hjemmet. Både kommunene og staten har oppgaver og ansvar på barnevernområdet.

Kapittel 4 gir en nærmere orientering om hva som kjennetegner barn, unge og familier i barnevernet. I løpet av 2011 mottok 52 100 barn tiltak fra barnevernet. Hovedtyngden av barna får hjelp mens de bor hjemme. Barna som får hjelp har i mange tilfeller sammensatte utfordringer som svak skoletilknytning og psykiske og fysiske helseproblemer. De kan leve med familiekonflikter, og familiene har ofte lav sosial status, lav inntekt og svak tilknytning til arbeidslivet.

Kapittel 5 omtaler behovet for at barnevernet samarbeider med andre tjenester. Barneverntjenesten skal samarbeide med relevante tjenester for at barnet skal få rett hjelp til rett tid. Hjelpen må være helhetlig og koordinert mellom tjenestene. Det er barnets og familiens behov som må være avgjørende for hvem som må samarbeide og hvordan samarbeidet bør innrettes.

Kapittel 6 og 7 omtaler hvordan kvaliteten i barnevernets arbeid kan bli bedre. Departementet vil implementere seks nasjonale kvalitetsmål for barnevernet for å forbedre og sikre at barn får rett hjelp til rett tid. Målene skal bli uttrykt i konkrete faglige anbefalinger om god praksis. På

¹ KS (2012): *Fortsatt høy aktivitet i barnevernet. Kommunene og norsk økonomi – nøkkeltallsrapport 2012*

denne måten vil ansatte få tilgang til oppdatert fagkunnskap. Kunnskaps- og kompetanseutvikling er sentralt for å styrke kvaliteten i barnevernets arbeid. Derfor må barnevernets praksis, utdanningene som kvalifiserer til arbeid i barnevernet, og forskning samarbeide godt. De må alle ha barnas behov i sentrum for sitt arbeid. Gjennom interkommunalt samarbeid kan små barneverntjenester få bredere kompetanse og et bedre hjelpetilbud. Barne- ungdoms- og familiedirektoratet, som departementet foreslår blir et fagdirektorat for hele barnevernet², vil være en sentral aktør, i samarbeid med barneverntjenestene i kommunene, utdanningene og forskningsfeltet.

Kapittel 8 (hjelpetiltak), 9 (fosterhjem) og 10 (institusjonstilbudet) omtaler de tre hovedgrenene i hjelpetilbudet i barnevernet, og hvordan kvaliteten i tiltakene kan styrkes. Hjelpetiltak er i all hovedsak frivillige, og som oftest mottar barnet hjelpen mens det bor hjemme. Fosterhjem er det mest brukte tiltaket når barnevernet overtar omsorgen for barn. Samtidig er det best for noen barn og unge å bo på institusjon.

I kapittel 11 omtaler departementet noen av anbefalingene fra NOU 2012: 5 *Bedre beskyttelse av barns utvikling*. Utredningen tar opp viktige dilemmaer og verdivalg knyttet til barns og foreldres motstridende interesser i barnevernsaker. Departementets mål er at barnevernet skal bli enda bedre til å ivareta barnets beste, og de prinsippene som gjelder for barnevernets arbeid omtales.

I proposisjonsdelen (Del II) foreslår departementet endringer i barnevernloven som skal styrke barns rettigheter og rettssikkerhet i barnevernet. I tillegg foreslås endringer i:

- finansieringsordningen
- ansvarsdelingen mellom nivåene i barnevernet
- den faglige samhandlingen mellom stat og kommune på barnevernområdet

Kapittel 12–16 omhandler oppgave- og ansvarsfordelingen mellom stat og kommune og tar utgangspunkt i evalueringen av forvaltningsreformen fra 2004. Departementet foreslår å videreføre hovedlinjene i dagens ansvarsfordeling mellom stat og kommune, slik denne går fram av dagens barnevernlov (kapittel 12). Kommunene gis likevel en mer sentral rolle gjennom økt finansieringsansvar for institusjonsplasser (kapittel 13) og presiseringer av deres faglige autonomi. På denne måten trer kommunens faglige ansvar etter barnevernloven tydeligere fram, mens den statlige rol-

len i enkeltsaker avgrenses noe. Ansvarsfordelingen etter barnevernloven mellom stat og kommune ved plasseringer av barn utenfor hjemmet presiseres i kapittel 14.

I kapittel 15 legger departementet til grunn at statlig barnevern skal avvikle enkelte faglige støtteoppgaver for kommunene, som utredningstjenester og faglig rådgivning og veiledning i enkeltsaker. Departementet foreslår samtidig at Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet gis et ansvar for generell faglig utvikling på barnevernområdet. Direktoratet har allerede et ansvar for faglig utvikling av det statlige barnevernet, og forslaget innebærer at direktoratets mandat utvides til også å gjelde kommunalt barnevern. I tillegg foreslår departementet å etablere et fagråd med representanter fra kommune og stat. Formålet er å legge til rette for dialog for å bedre samsvaret mellom tiltaksapparatet som tilbys av staten og tiltakene som etterspørres av kommunene.

I kapittel 16 foreslås endringer i dagens lovbestemmelser om organiseringen av statlig barnevernmyndighet slik at barnevernlovens bestemmelser gjenspeiler den faktiske oppgavefordelingen i etaten.

I kapittel 17 foreslås det å lovfeste at alle tjenester og tiltak etter barnevernloven skal være forsvarlige. Barnevernet skal allerede i dag yte forsvarlige tjenester, men forslaget innebærer at kravet blir understreket og tydeliggjort. Et forsvarlighetskrav vil være en rettslig standard. Dette innebærer at innholdet i forsvarlighetskravet vil endre seg over tid i takt med blant annet utviklingen av fagkunnskap og kompetanse på barnevernområdet.

Kapittel 18 inneholder forslag som skal styrke barns rett til medvirkning og gi barn mulighet til å ha en særskilt tillitsperson. Departementet foreslår å ta inn en ny overordnet bestemmelse som tydeliggjør plikten til at barn og unge i barnevernet får mulighet til god informasjon og medvirkning under hele saken og forløpet i barnevernet. Det skal legges til rette for samtaler med barnet. Det foreslås videre at barnet kan gis anledning til å ha med seg en person som barnet har særlig tillit til. En slik tillitsperson skal bidra til en ytterligere styrking av barnets rett til medvirkning. Forslaget om tillitsperson gjelder der barneverntjenesten har overtatt omsorgen for barnet.

Kapittel 19 omhandler begrepsbruken i barnevernloven. Det fremmes ingen konkrete lovforslag, men departementet vil utrede saken videre i samarbeid med aktuelle brukerorganisasjoner.

I kapittel 20 foreslås endringer i barnevernlovens bestemmelse om hjelpetiltak slik at bestem-

² Kapittel 16

melsen ikke lenger inneholder eksempler på typer hjelpetiltak som kan iverksettes, men i stedet inneholder en angivelse av hva som er formålet med hjelpetiltakene.

I kapittel 21 foreslås det å gi hjemmel for at barn med vedtak etter barnevernloven §§ 4-24 og 4-26 kan plasseres i institusjoner som omfatter private hjem.

Departementet foreslår i kapittel 22 å styrke barneverntjenestens oppfølging av barn under 18 år som sitter i varetekt eller gjennomfører fengselsstraff. Det foreslås å lovfeste en plikt for barneverntjenesten til å holde jevnlig kontakt med kriminalomsorgen og barnet. Barneverntjenesten skal delta i planlegging og tilrettelegging av tiltak etter endt opphold i fengsel. Dette sikrer at barneverntjenesten tar sin del av ansvaret for barn og ungdom som kan trenge hjelp og tiltak etter fengselsopphold.

I kapittel 23 foreslås en ny bestemmelse som presiserer barneverntjenestens ansvar for å legge til rette for ønskede samvær mellom søsken etter en omsorgsovertakelse. Formålet med forslaget er å understreke barneverntjenestens viktige oppgave med å bidra til at barn under omsorg gis mulighet til å ha kontakt med sine søsken, dersom slikt samvær er til barnets beste. I kapittel 24 foreslås det at barneverntjenestens løpende og helhetlige ansvar for å følge opp barn som er plassert i fosterhjem og institusjon skal fremgå eksplisitt i loven.

I kapittel 25 foreslår departementet å erstatte dagens tilsynsførerordning med et mer profesjonalsert og tydeligere forankret kommunalt ansvar for tilsyn med barn i fosterhjem. Forslaget innebærer at kommunen kan bestemme hvordan

ansvaret for tilsynet administrativt skal organiseres internt i kommunen. Videre gis kommunene økt frihet til å velge hvem som skal utøve tilsynet på kommunens vegne. Samtidig får kommunen et helhetlig ansvar for planlegging, gjennomføring og evaluering av tilsynet, samt ansvar for opplæring av de som skal utøve tilsynet.

I kapittel 26 foreslås det å utvide dagens tilsynshjemler til å gjelde hele tiltakskjeden i barnevernet. Forslaget innebærer at det også skal føres tilsyn med lovligheten av statlige tjenester og tiltak etter barnevernloven. Formålet er å styrke utsatte barns rettssikkerhet og bedre kvaliteten på tjenestetilbudet. I praksis innebærer forslaget å gjeninnføre det tilsynsansvaret fylkesmennene hadde før de fylkeskommunale oppgavene ble overført til staten i 2004.

Kapittel 27 gjelder oppholdskommunens ansvar for saken i tilfeller der en familie flytter fra kommunen etter at sak er reist for fylkesnemnda. Departementet foreslår at oppholdskommunen beholder ansvaret for saken dersom familien flytter etter at begjæring om tiltak er sendt fylkesnemnda. Formålet er å unngå at behandlingen av saken i fylkesnemnda forsinkes som følge av flyttingen. I kapittel 28 foreslås det å lovfeste at plasseringstiden som gjelder for vedtak etter § 4-24 første og annet ledd også omfatter plasseringstiden etter midlertidige vedtak. I kapittel 29 foreslås det at fristen for å bringe fylkesnemndas vedtak inn for domstolen endres fra to måneder til en måned.

Kapittel 30 angir de økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene.

Kapittel 31 inneholder departementets merknader til de enkelte paragrafer.

2 Bakgrunnen for forslaget

Departementet har mottatt mange innspill som har gitt grunnlag for arbeidet med denne proposisjonen. Nedenfor gir vi en nærmere omtale av noen av disse.

2.1 Evalueringen av forvaltningsreformen

Forvaltningsreformen i barnevernet ble iverksatt 1.1.2004. Etter at den nye ansvarsdelingen mellom kommuner og stat hadde fungert noe tid, ble det besluttet å evaluere reformen.

Fem evalueringsrapporter

Våren 2010 ble derfor utlyst fem evalueringsoppdrag som til sammen skulle dekke ulike sider ved reformen. Dette har resultert i fem rapporter:

- Deloitte (2011): Evaluering av faglig økonomisk styring i det statlige barnevernet
- NOVA og Fafo (2011): Institusjonsplassering – siste utvei? Betydningen av barnevernsreformen fra 2004 for institusjonstilbudet (NOVA-rapport nr 21/11)
- NIBR og Telemarksforskning (2011): Den vanskelige samhandlingen. Evaluering av forvaltningsreformen i barnevernet (NIBR-rapport 2011:25)
- PwC (2011): Oppgave- og finansieringsansvar i statlig og kommunalt barnevern
- Rambøll (2012): Forvaltningsreformen

Uavklarte ansvarsforhold

Hovedkonklusjonen fra evalueringen er at det statlige barnevernet har kommet langt i å nå målene som ble satt for reformen, men at det fortsatt er utfordringer knyttet til uavklarte ansvarsforhold mellom statlig og kommunalt nivå og til likeverdigheten i det tilbudet staten gir.

Kostnadsutviklingen

Et mål med reformen var at den skulle føre til økt kontroll med kostnadsutviklingen i barnevernet

og bidra til bedre kvalitet i tjenestene. Evalueringen viser at det har vært en rekke utfordringer med hensyn til å nå disse faglige og økonomiske målsettingene.

Bufetat har siden opprettelsen årlig (unntatt i 2010) hatt behov for tilleggsbevilgninger. Det har vært en stor vekst i budsjettet fra 2004 og frem til i dag. Deloitte mener at reformen var dårlig forberedt, og at det ikke i tilstrekkelig grad ble tatt høyde for omfanget og kostnadene ved en slik omstilling. Ifølge Deloitte var Bufetat underfinansiert i starten, og har brukt lang tid på å etablere grunnleggende funksjoner. I tillegg var ikke styringssignalene fra departementet til direktoratet og videre ut til regionene i tilstrekkelig grad faglig begrunnet. Deloitte mener at konsekvensen av svakhetene i finansiering og planlegging og den manglende forankringen av faglige styringssignal, har gjort at det har tatt lang tid å utvikle organisasjonen i ønsket retning.

Alle evalueringsrapportene viser til at utviklingen nå ser ut til å gå i riktig retning. Det vises blant annet til arbeidet med Program 2010 og Kvalitetsutviklingsprogrammet som ble påbegynt i 2011¹.

Styringsutfordringer

Deloitte, PwC og NIBR mener at en av årsakene til etatens styringsutfordringer er måten oppgave- og finansieringsansvaret er fordelt på mellom stat og kommune. Det er kommunene som avgjør om barnet har behov for institusjon eller andre tiltak, og kommunene betaler kun en liten andel av den reelle kostnaden ved institusjonsplassering. Bufetat må tilby et tiltak og i stor grad dekke kostnadene for tiltaket innenfor sine rammer.

I følge Deloitte innebærer dagens oppgave- og finansieringsansvar at Bufetat ikke har kontroll

¹ Direktoratet satte i 2010 i gang et program for god faglig praksis og økonomisk balanse i det statlige barnevernet (Program 2010). Dette arbeidet ble videreført i Kvalitetsutviklingsprogrammet. Målene for programmet er god kvalitet og tilstrekkelig bredde i etatens tjenestetilbud, godt samarbeid med kommunene og en tydelig og riktig deling av ansvar mellom statlig og kommunalt barnevern.

over hvor mange som har behov for de tiltakene de selv finansierer. Det er kommunene og fylkesnemndene som beslutter hvor mange barn og unge som skal få statlige tiltak. Samtidig må Bufetat forholde seg til et rammestyrt budsjett. Bufetats forsøk på å styre hvor mange barn som får hjelp fra det statlige barnevernet gjennom fagteamene, og dermed tilpasse aktiviteten til rammene, har ført til et konfliktfylt forhold mellom stat og kommune. Dette er godt dokumentert i flere av evalueringsrapportene.

Mange kommuner uttrykker også misnøye med at finansieringsansvaret ikke følger oppgavene i barnevernet. Fra kommunenes side hevdes det at dagens finansieringsmodell har svakheter når det gjelder å gi kommunene insentiver til å prioritere det forebyggende arbeidet.

Bruk av tiltak med statlig ansvar

NIBR finner i sine analyser at det er store variasjoner kommuner i mellom i bruken av tiltak med statlig ansvar. Noe av denne variasjonen har sammenheng med barneverntjenestens ressurser, kommunestørrelse og kommunenes økonomi. De økonomisk mest velstående kommunene har et bedre forebyggende barnevernarbeid, ikke bare i barnevernet, men også innenfor andre tjenester som helsetjenestene, barnehage, skole og liknende, slik at behovet for å ta i bruk statlige barneverntiltak reduseres.

Små kommuner er fornøyde med samarbeidet

Evalueringsrapportene inneholder analyser av hvordan samarbeidet mellom det statlige og det kommunale barnevernet oppleves av de ansatte.² Kommunene mener at ansvarsfordelingen mellom dem selv og Bufetat stort sett er klar. Likevel er det variasjoner i hvordan kommunene vurderer samarbeidet. Særlig de mindre kommunene synes samarbeidet med fagteamet er nyttig, trolig fordi de selv har begrensede faglige ressurser og få ansatte. Bufetat har lyktes med å inngå formelle samarbeidsavtaler med en del kommuner. Dette har bedret samarbeidet.

NOVA/Fafos casestudier viser at samarbeidet kan fungere godt i prosessen når tiltak velges og foreslås. Samarbeidet oppleves imidlertid å være personavhengig fremfor avhengig av strukturer og organisatoriske rammer. Det fremkommer også i samtlige rapporter at kommunene mener deres faglige beslutninger tidvis blir overprøvd av fagteamet.

Samarbeidsutfordringer

En viktig kilde til samarbeidsproblemer er avviket mellom den formelle beslutningsmyndigheten til kommunen på den ene siden og den reelle myndigheten til staten på den andre siden. I følge kommunene er hovedproblemet at Bufetat blander seg inn i beslutningene til de kommunale barneverntjenestene. Sett fra kommunenes side bidrar dette til at man ikke plasserer barn i riktig tiltak.

Fagteamene på sin side mener at kvaliteten på det dokumentasjonsarbeidet som kommunene gjør i forbindelse med plassering på institusjon ikke alltid er godt nok. I følge informantene er det derfor nødvendig for fagteamene å ha en kontrollerende rolle. Spesielt overfor mindre kommuner har fagteamene ofte en reell veilederrolle i forbedelsen av sakene. Mangel på kompetanse i kommunene oppleves av fagteamene som en kilde til samarbeidsproblemer.

Både kommunene og fagteamene mener at denne innblandingen også skyldes de politiske føringene som fagteamene må forholde seg til. Departement og etat sender signaler til fagteamene om redusert bruk av institusjonsplasser, økt bruk av fosterhjem og forskningsbaserte hjelpetiltak og prioritering av statlige plasser. Fagteamenes arbeid må både være i overensstemmelse med overordnet politikk på barnevernområdet, ivareta etatens behov for økonomisk styring, og handle i tråd med det enkelte barns behov.

Kommunene opplever fagteamenes innblanding som en overstyring av det kommunale barnevernet. Også store geografiske avstander hemmer et godt samarbeid.

Fosterhjem og samarbeid

Tilgangen til fosterhjem er en annen kilde til samarbeidsproblemer. Ventetiden for å få plassert barn i fosterhjem har økt de siste årene. Kommunene mener at mangelen på fosterhjem fører til en for dårlig match mellom barnas behov og det fosterhjemmet barna blir plassert i. Dette igjen øker sannsynligheten for brudd i fosterhjemmet.

² Som NIBR/Telemarksforskning selv påpeker i sitt deloppdrag, er dette en svakhet. Flere informanter arbeidet ikke i sektoren før reformen trådte i kraft. De som jobbet i barnevernet eller tilgrensende tjenester før reformen ble innført, kan ha vanskeligheter med å vurdere utviklingen objektivt. Respondentenes vurderinger kan være bygget på rent subjektive oppfatninger av hva som ligger i begrepet samarbeid.

Statlige hjemmebaserte tiltak og samarbeid

Den siste kilden til samarbeidsutfordringer finner vi i tilknytning til de statlige hjemmebaserte tiltakene, samt kommunale hjemmebaserte tiltak med statlig støtte. Å bistå kommunene med hjemmebaserte tiltak er ikke en *lovpålagt* oppgave for etaten, men en *politisk pålagt* oppgave. I praksis er ikke dette tilbudet like utbygd som institusjons- og fosterhjemstilbudet blant annet fordi oppgaven ikke er lovpålagt. Kommunene på sin side forventer at disse tiltakene skal være tilgjengelige på lik linje med andre tiltak staten tilbyr.

Det er også et gap mellom forventninger og faktisk tilbud når det gjelder kommunale hjemmebaserte tiltak med statlig støtte. Praksis i regionene når det gjelder finansiering av kommunale hjemmebaserte tiltak har vært svært ulik, noe som skriver seg tilbake til tiden da fylkeskommunene hadde ansvaret. De siste årene har etaten strammet inn og praksis er nå mer lik. De kommunene som tidligere fikk statlig støtte for disse tiltakene er naturlig nok misfornøyde med innstramningene.

Fag- og tiltaksutviklingen

Kommunene er i varierende grad fornøyde med fag- og tiltaksutviklingen, viser evalueringen. De viktigste skillelinjene går mellom store og små kommuner, og til dels også mellom ressurssterke og ressursvake kommuner. Større kommuner og kommuner som opplever å ha god kompetanse selv ønsker større grad av selvstendighet eller å bli lyttet til. De minste kommunene og kommuner med en svært presset ressursituasjon har imidlertid ikke kapasitet til å drive fag- og tiltaksutvikling, og er avhengig av tilbud fra fagteamet.

Medvirkning

Medvirkning for barn og unge i tilknytning til fagteam og fosterhjemstjeneste foregår fra sak til sak, og er i følge evalueringen lite systematisert. Inndelingen av barnevernet i to nivåer medvirker til at arbeidsdelingen mellom nivåene angående medvirkning blir uklar. Selv om det er utviklet noen rutiner for medvirkning på statlig nivå, er disse i liten grad nedfelt i det statlige barnevernets praksis.

For en mer detaljert fremstilling av resultatene fra evalueringsrapportene vises det til høringsnotatet.³

2.2 Utredninger

2.2.1 NOU 2009: 8 Kompetanseutvikling i barnevernet – kvalifisering til arbeid i barnevernet gjennom praksisnær og forskningsbasert utdanning

Et ekspertutvalg ble opprettet 14. april 2008 for å utrede kompetansebehov i barnevernet og hvordan kompetansebehovene kan dekkes – sett i lys av praksisfeltets behov. Utvalget ble ledet av Edvard Befring, og leverte sin innstilling 30. april 2009. Utredningen inneholder en rekke anbefalinger. Utvalget foreslår blant annet fjorten emneområder som bør inngå i grunnutdanningene som kvalifiserer til arbeid i barnevernet, og har anbefalinger om kvalitetskrav til studieopplegg. Utvalget anbefaler også å legge til rette for samarbeid mellom utdanningene og praksis. Det tilrår videre å etablere en turnusordning i barnevernet, og anbefaler å innføre en autorisasjonsordning. For å legge til rette for at grunnutdanningen ved de ulike lærestedene som tilbyr utdanningene til arbeid i barnevern blir mer enhetlig, og for bedre kvalitetssikring av utdanningstilbudet, anbefaler utvalget å opprette et nasjonalt fagråd. Utvalget foreslår også å styrke det generelle utdanningstilbudet i barnevernet gjennom å opprette master- og doktorgradsstudier i barnevern. En annen viktig tilråding er å sette i gang en nasjonal strategi for å rekruttere studenter fra underrepresenterte grupper og menn til barnevernutdanningene.

2.2.2 NOU 2009: 22 Det du gjør, gjør det helt – bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge

Et offentlig utvalg ble nedsatt 20. september 2008 for å gå gjennom organiseringen av offentlige tjenester for utsatte barn og deres foreldre, lovgrunnlaget og de økonomiske virkemidler for samarbeidet mellom disse tjenestene. Utvalget ble ledet av Lars Flatø, og la fram sin utredning 3. desember 2009. Utvalget trekker fram syv hovedutfordringer som hindrer bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge: 1) Ingen har koordineringsansvar overfor brukerne, 2) terskelen for tilgang til psykisk helsehjelp oppleves som høy, 3) det mangler systemer for tidlig intervensjon, 4) det er et særskilt spenningsnivå mellom forvaltningsnivåene, 5) fragmentert lov-

³ Høringsnotat – forslag til endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (Barnevernloven) med tilhørende forskrifter, 5. september 2012

verk gir klarhet for brukeren og hindrer samarbeid, 6) finansieringssystemene kan hemme mulighetene for samarbeid, 7) særlige utfordringer i små kommuner.

Med utgangspunkt i disse hovedutfordringene la utvalget fram 15 konkrete forslag for å bedre samarbeidet og samordningen mellom tjenestene. De av forslagene som i størst grad gjelder barnevernet er følgende: Å gjøre barnevernloven om til en rettighetslov, å opprette et tvisteløsningsorgan for å løse uenigheter mellom psykisk helsevern og barnevernet, å opprette felles behandlingsinstitusjoner for psykisk helsevern og barnevernet, å lovfeste sektorovergripende plasseringer og å lovfeste regionalt samarbeid mellom helseforetakene og statlig regional barnevernmyndighet. Utvalget foreslår videre en samlet gjennomgang av praksis og rettsoppfatninger knyttet til taushetsplikt og opplysningsplikt i ulike fagmiljøer. Utvalget foreslår også å gi kommunene ansvar for å bruke sjekklister som kan identifisere risikoutsatte barn.

2.2.3 NOU 2011: 20 Ungdom, makt og medvirkning

Utvalget ble oppnevnt 29. oktober 2010 og ble ledet av Trond-Viggo Torgersen. Utvalget avga sin utredning 13. desember 2011. Utvalget har vurdert forslag og tiltak som kan bidra til å øke unges innflytelse. I tillegg til de tradisjonelle kanalene for makt og deltakelse, har unges makt over – og mulighet til å mestre egne liv, vært et viktig utgangspunkt for utredningen. Utvalget har også tatt for seg forhold knyttet til unges forbruker- og mediemakt som informasjon, kommunikasjon og deltakelse gjennom sosiale medier.

Kapitlet «Unge under offentlig omsorg», handler med noen unntak om barn og unge i barnevernet.

Utvalget har til sammen tolv forslag som gjelder barnevernet. Tre av forslagene er tidligere framsatt av Barnevernpanelet (se eget avsnitt): bruk av erfaringskonsulenter/personer med egen erfaring fra barnevernet som hjelpere, innføring av tillitspersoner og institusjonalisering av familieråd som metode. Utvalget foreslår videre å utrede hvordan barnevernet kan tilføres mer kompetanse om betydningen av barns medvirkning, og å lovfeste krav til å dokumentere hvordan barn har vært delaktige i egen sak. Utvalget foreslår også å utrede om barn som er fylt 12 år må samtykke til plasseringer etter barnevernloven § 4-4, samt å utrede nærmere om barn over 15 år skal kunne plasseres frivillig uten foreldrenes samtykke.

Utvalget foreslår i tillegg å øke det lovfestede minimumstilsynet med barneverninstitusjoner og å ta reglene om medbestemmelse i institusjoner inn i selve barnevernloven. De foreslår videre å framskaffe mer kunnskap om hvordan retten til ettervern følges opp i praksis.

2.2.4 Barnevernpanelet

15. november 2010 satte daværende statsråd Audun Lysbakken ned Barnevernpanelet. Panelets oppgave var å gi anbefalinger og råd om hvordan BLD kan utvikle barnevernet til barnets beste. Panelet besto av 22 medlemmer fra ulike miljøer tilknyttet barnevernet, og ble ledet av Helen Bjørnøy. Panelet leverte sin rapport 28. september 2011. Rapporten inneholder konkrete råd og anbefalinger om både organisering, regelverk, kunnskapsbehov og tiltak i barnevernet. Når det gjelder organisering foreslår Barnevernpanelet blant annet at barnevernet skal være et tydelig kommunalt ansvar og at statens rolle bør reduseres. Panelet foreslår også at det bør fastsettes en minimumsnorm for en forsvarlig tjeneste på fem faglige årsverk, slik at kommuner som ikke er store nok til å ha så mange årsverk må inngå samarbeid med andre kommuner. Når det gjelder kunnskapsbehov påpeker panelet behov for styrket barnevernfaglig kompetanse, blant annet ved en heving av grunnutdanningenes nivå fra bachelor til master og et krav om en praksisperiode i barnevernet. Et gjennomgående tema i rapporten er at barns medvirkning må styrkes; Barnevernpanelet foreslår blant annet at alle barn som plasseres utenfor hjemmet kan få oppnevnt en voksen tillitsperson som barnet i størst mulig grad velger selv. Barnevernpanelet er også opptatt av at foreldre som mister omsorgen for barna sine skal få god hjelp og oppfølging. Panelet foreslår for eksempel at foreldre som er fratatt omsorgen for sine barn skal ha rett til en støtteperson betalt av det offentlige. Barnevernpanelet åpner opp for at små barn som har vært under omsorg i to år som hovedregel skal bli boende i fosterhjemmet. Panelet foreslår videre å innsnevre biologiske foreldres adgang til å kreve at Fylkesnemnda skal behandle saker om opphevelse av omsorgsvedtak.

2.2.5 NOU 2012: 5 Bedre beskyttelse av barns utvikling – ekspertutvalgets utredning om det biologiske prinsipp i barnevernet

Utvalget ble opprettet av regjeringen 18. februar 2011 for å utrede spørsmål knyttet til anvendelsen

av det biologiske prinsipp i barnevernet. Utvalget ble ledet av Magne Raundalen, og avga sin utredning 6. februar 2012. En utredning om det biologiske prinsipp vil berøre dilemmaer og verdivalg knyttet til barns og foreldres motstridende interesser. Utredningsarbeidet skulle derfor ha et bredt kunnskapstilfang og vurdere problemstillingen ut fra et juridisk, etisk, utviklingspsykologisk, historisk, genetisk, filosofisk og sosiokulturelt perspektiv. Utredningen skulle ivareta barnets interesser, men samtidig omtale de biologiske foreldres behov i barnevernssaker og særlig ved omsorgsovertakelser. Utredningen skulle videre drøfte det biologiske prinsipp ut fra samfunnets syn på barn, barns og foreldres menneskerettigheter og samfunnsutviklingen for øvrig. Dette er forhold som er med på å styre hvilken relevans og vekt hensynet til et biologisk prinsipp har og bør ha.

Utvalget anbefaler at tilknytningskvalitet skal være et grunnleggende vurderingstema i alt arbeid innen barnevernet. De foreslår at dette tillegges avgjørende vekt i beslutningsprosesser om bosted, samvær og tilbakeføring i barnevernssaker. Videre tilrår utvalget å innføre et nytt prinsipp kalt «utviklingsstøttende tilknytning». De anbefaler at dette prinsippet gis forrang i forhold til det biologiske prinsipp i saker der samspillet, tilknytnings- og relasjonskvaliteten er skadelig for barnet. Basert på oppdatert forskning foreslår utvalget også:

- tiltak for å bedre foreldrenes omsorgskompetanse
- at tiltak i barnevernet i større grad skal være målrettede, virksomme og kunnskapsbaserte
- utvidet adgang for fylkesnemnda å pålegge hjelpetiltak
- klare retningslinjer for omsorgsovertagelse samvær, og tilbakeføring av barn
- økt bruk av adopsjon som barneverntiltak
- bedre oppfølging av foreldre med omsorgsoverdratte barn
- å øke kulturforståelse i barnevernet
- sterkere vern av det ufødte barn
- mer forskning på barnevernfeltet

2.3 Innspill fra faginstanser

2.3.1 Fosterhjemsrapporten

I februar 2010 satte daværende statsråd Audun Lysbakken ned en arbeidsgruppe som skulle se på ulike tiltak for å styrke de kommunale fosterhjemmene. Arbeidsgruppen bestod av Bufdir, Norsk Fosterhjemsforening, Norsk Barnevernle-

derorganisasjon (NOBO), KS og en representant fra det kommunale barnevernet. Arbeidsgruppen overleverte sin rapport med anbefalinger til departementet oktober 2011. Rapporten inneholdt anbefalinger på en rekke områder. Et gjennomgående trekk er at arbeidsgruppen flere steder peker på nødvendigheten av å styrke allerede eksisterende tiltak. Gruppen foreslår blant annet å styrke tilretteleggingen og kapasiteten slik at alle får tilbud om gruppeveiledning som oppfølging av PRIDE⁴ – eller tilsvarende opplæring – i minimum to år etter plasseringen. Arbeidsgruppen foreslår også å øke nivået både på utgiftsdekningen og arbeidsgodtgjøringen til fosterforeldrene, samt at statlige fosterhjem må skilles fra kommunale fosterhjem i barnevernloven.

2.3.2 Om Dokument 3:15 (2011-2012) Riksrevisjonens undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler

Riksrevisjonen leverte høsten 2012 Dokument 3:15 (2011-2012) *Riksrevisjonens undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler* til Stortinget.

Riksrevisjonen har vurdert i hvilken grad de kommunale barneverntjenestene sikrer at barn som trenger det, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid, og å vurdere hva som kan være mulige årsaker til svakhetene i det kommunale barnevernet. Det var også et mål for Riksrevisjonen å undersøke hvordan statlige virkemidler har blitt brukt for å forbedre måloppnåelsen i det kommunale barnevernet.

Riksrevisjonen konkluderer med at mange barn som trenger hjelp fra barnevernet ikke blir fanget opp tidlig nok. Etter Riksrevisjonens vurdering er det behov for klarere krav til barneverntjenestenes saksbehandling i arbeidet med meldinger og undersøkelser. Riksrevisjonen mener også at det er nødvendig med mer bistand til kommunene for å styrke lederkompetansen og internkontrollen i barneverntjenestene.

Oppfølgingen av barn med hjelpetiltak og barn i fosterhjem er heller ikke god nok, ifølge Riksrevisjonen. Det er en stor utfordring for barneverntjenestene å gjennomføre fosterhjemsbesøk som forutsatt i forskriften. Riksrevisjonen mener at

⁴ PRIDE er en forkortelse for Parent Resources for Information, Development and Education. PRIDE er et rekrutterings- og opplæringsprogram. Kursene består av flere temadeler. Temaene er valgt ut for å hjelpe interesserte familier til å sette seg inn i noen av de utfordringene de vil stå overfor i fosterhjemsarbeid.

ytterligere bistand til barneverntjenestene kan være nødvendig for å sikre at barneverntjenesten ivaretar sitt ansvar for å følge opp at tiltakene som er iverksatt, faktisk forbedrer barnets situasjon, og mener videre at departementet må vurdere hvordan tilsynsførerordningen for barn i fosterhjem kan forbedres.

Heller ikke tilbudet av hjelpetiltak vurderer Riksrevisjonen som tilstrekkelig. Etter Riksrevisjonens vurdering har departementet i liten grad gitt direktoratet i oppdrag å bidra til fagutviklingen i kommunene. Departementet har slik Riksrevisjonen ser det, avgrenset direktoratets oppgaver slik at rollen som fagdirektorat har blitt begrenset.

Til slutt mener Riksrevisjonen at det mangler kunnskap om bruk og virkninger av hjelpetiltak. Etter Riksrevisjonens oppfatning har ikke departementet sikret seg tilstrekkelig styringsinformasjon om hjelpetiltak til å kunne følge utviklingen i tiltaksbruken. Riksrevisjonen mener at det er viktig at barneverntjenestene bruker hjelpetiltak som er basert på kunnskap fra forskning og erfaring, slik at det enkelte barn får best mulig hjelp.

2.4 Innspill fra andre aktører

2.4.1 Brukerundersøkelser i det statlige barnevernet

Som en del av sin satsing på økt brukermedvirkning i barnevernet har Bufdir gjennomført brukerundersøkelser i 2010 og 2011 blant barn og unge som mottar tjenester fra det statlige barnevernet. Rambøll har gjennomført undersøkelsene på oppdrag fra direktoratet. Undersøkelsene er rettet mot alle barna i statlige fosterhjem og i alle barneverninstitusjonene fra ni år og oppover.⁵ Dette inkluderer tiltak eid av staten og tiltak eid av private tilbydere som Bufetat har avtale med. Formålet med undersøkelsene er blant annet å få informasjon om hvordan barn og unge opplever tilbudet de får, om de opplever å ha en positiv utvikling på skolen, i fritiden og overfor familien, og om de opplever å ha innflytelse på behandlingen og sin egen situasjon. Direktoratet bruker undersøkelsene til å styrke kvaliteten i tilbudet.

I 2010 hadde undersøkelsen en svarprosent på 38, mens den i 2011 var i overkant av 49 prosent. På grunn av lav svarprosent er undersøkelsen ikke representativ, og kan ikke benyttes til å sammenligne regioner eller tiltak. Ifølge Rambøll gir

⁵ I 2011 inngår ikke barn som mottar multisystemisk terapi i undersøkelsen.

undersøkelsen imidlertid informasjon om tilstanden i det statlige barnevernet og hva som vil være innsatsområder i årene framover.

Hovedfunnene i undersøkelsene er at mange barn og unge i fosterhjem og på institusjon har det bra, er trygge og har tillit til de voksne. Det var en liten økning i andelen som ga positive svar fra 2010 til 2011. Mange barn og unge som bor i institusjon opplever trygghet, trivsel og tillit til de voksne, men andelen er langt mindre enn i fosterhjem. Det er særlig barn og ungdom i alderen 9-15 år som er utrygge, ikke har det bra og ikke stoler på de voksne som arbeider der. Det er også flere jenter enn gutter som føler seg utrygge i institusjonene. Brukerundersøkelsene viser at trygghet og tillit bør være innsatsområder i årene som kommer. Det framkommer også at en del av barna opplever mangel på kontinuitet og tilgjengelighet til saksbehandler i kommunalt barnevern, og at barn i institusjon synes det kan være utfordrende å forholde seg til mange ansatte.

Det er færre barn i fosterhjem i 2011 som kjenner til hvem som er deres tilsynsfører, enn det var i 2010.

Om lag 80 prosent av barn i fosterhjem bekrefter at de er med på å bestemme over ulike ting i livet sitt, mens andelen for barn på institusjon ligger på om lag 60 prosent. Det var imidlertid en økning blant barn på institusjon sammenlignet med tallene fra 2010, men en liten nedgang for barn/unge i fosterhjem.

Både i 2010 og 2011 bekrefter 70 prosent av alle barna at de går på skolen hver dag. Fra 2010 til 2011 var det en reduksjon i andelen som oppgir at de verken går på skole eller deltar i annen opplæring, fra 24 prosent i 2010 til hhv 7 og 14 prosent i 2011.⁶ Brukerundersøkelsen som skal gjennomføres i 2013 vil se spesielt på skolegang.

2.4.2 Barnevernsproffene – Det gode barnevernet – Stortingsmelding nr. 1 fra barn og unge i Norge

Forslagene i Barnevernsproffenes melding er bidrag fra barn og unge i alderen 10-20 år med erfaringer fra barnevernet. Meldingen består av

⁶ I undersøkelsen fra 2011 er det lagt til flere kategorier for å fange opp hvorvidt de som ikke går på skole mottar annen form for opplæring. Rambøll, som har gjennomført undersøkelsene, skriver at en mulig feilkilde er at undersøkelsen ikke etterspør hvorvidt respondentene er i arbeid, noe som kan være aktuelt for de eldre barna/unge. Dette kan muligens forklare andelen som oppgir at de ikke går på skole eller mottar annen opplæring, men det kan også bety at enkelte barn/unge ikke deltar i noen form for dagtilbud/aktivitet.

10 kapitler som omhandler de ansatte og voksne i barnevernet, de ansattes kompetanse, samarbeid med barn og unge og barn og unges innflytelse, plassering utenfor hjemmet og flyttinger i barnevernet, skole, barnevern og psykisk helse, hjelp i hjemmet, plasseringstiltakene fosterhjem og institusjon og tilsyn i barnevernet.

Barnevernsproffene mener det bør være en grunnmur i barnevernet, eller noe alt annet bygger på. De foreslår at dette skal være varme og kjærlighet, at barn skal ha et mest mulig normalt liv, at barn og unges erfaringer er viktige utgangspunkt for å bestemme hvilken hjelp de skal få og at barn og unge skal møtes med vennlighet og samarbeid. Disse momentene går igjen i Barnevernsproffenes forslag til endring på hvert av områdene. De ønsker seg blant annet begreper i barnevernet som barna selv er kjent med og som ikke oppleves som stigmatiserende. De ønsker seg bedre samarbeid med barnevernet og stiller konkrete krav til de voksne som arbeider i barnevernet. De ønsker at barn lyttes til og får innflytelse i saker som angår dem.

2.5 Høringsnotat om forslag til endringer i barnevernloven

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet sendte 5. september 2012 på høring forslag til endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven). Høringsnotatet inneholdt forslag til endringer i dagens fordeling av oppgave- og finansieringsansvar mellom stat og kommune samt forslag som styrker rettssikkerheten for barna i barnevernet. Høringsnotatet tok utgangspunkt i evalueringen av forvaltningsreformen samt innspill fra blant annet Barnevernpanelet, Barnevernsproffene og ulike utvalg og arbeidsgrupper nedsatt av departementet.

Høringsnotatet ble sendt på høring til følgende instanser:

Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Finansdepartementet
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet
Helse- og omsorgsdepartementet
Justis- og beredskapsdepartementet
Kommunal- og regionaldepartementet
Kulturdepartementet
Kunnskapsdepartementet
Utenriksdepartementet

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Atferdssenteret
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Barneombudet
Barnevernets utviklingssenter i Midt-Norge
Barnevernets utviklingssenter på Vestlandet/
RKBU-Vest
Barnevernets utviklingssenter i Nord-Norge/
RKBU-Nord
Datatilsynet
Domstolsadministrasjonen
Fylkesmennene
Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker
Helsedirektoratet
Helseregionene (5)
Human Rights Service (HRS)
Høgskolen i Bergen
Høgskolen i Finnmark
Høgskolen i Harstad
Høgskolen i Lillehammer
Høgskolen i Oslo og Akershus
Høgskolen i Sogn og Fjordane
Høgskolen i Sør-Trøndelag
Høgskolen i Telemark
Høgskolen i Østfold
Høgskolen i Volda
Diakonhjemmets høgskole
Innvandrernes Landsorganisasjon (INLO)
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
Landets distriktpsikiatriske sentra
Landets kontrollkommissjoner
Landets pasient- og brukerombud
Likestillings- og diskrimineringsombudet
MiRA Ressurssenter for innvandrere og flykningkvinner
Nasjonalt folkehelseinstitutt
Nasjonalt kunnskapssenter for folkehelsen
Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS)
Norsk Innvandererforum
Norges Forskningsråd (NFR)
Norges Teknisk Naturvitenskapelige Universitet (NTNU)
Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA)
Norsk senter for barneforskning (NOSEB)
Norsk senter for menneskerettigheter
OMOD – Organisasjonen mot offentlig diskriminering
Politidirektoratet
Regionsenter for barn og ungdoms psykiske helse
Regjeringsadvokaten
Regionale ressurscenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging
Riksadvokaten

Riksrevisjonen	Landsrådet for norske barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU)
Sametinget	Nasjonalforeningen for folkehelsen
Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn	Norges Juristforbund
Senter for medisinsk etikk (SME)	Norges Kvinne- og Familieforbund
Sentralenheten for fylkesnemndene	Norges Røde Kors
Sivilombudsmannen	Norsk barnevernlederorganisasjon (NOBO)
Statens helsetilsyn	Norsk Barnevernsamband
Statens råd for funksjonshemmede	Norsk Folkehjelp
Statistisk sentralbyrå	Norsk Fosterhjemsforening
Sysselmannen på Svalbard	Norsk Fysioterapeutforbund
Universitetet i Agder	Norsk helse- og sosiallederlag
Universitetet i Bergen	Norsk Lærerlag
Universitetet i Oslo	Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)
Universitetet i Stavanger	Norsk Pasientforening
Universitetet i Nordland	Norsk Psykologforening
Universitetet i Tromsø	Norsk sykepleierforbund
Fylkeskommunene	Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
Kommunene	NHO Service
Longyearbyen lokalstyre	Organisasjonen for Private Barneverntiltak (OPB)
Overformynderiene	PRESS – Redd Barna Ungdom
Akademikerne	Redd Barna
Antirasistisk senter	Redd Barnas Rettighetssenter
Arbeidsgiverforeningen NAVO	Ressurscenter for Pakistanske Barn
Barneverninstitusjonenes Samarbeidsforum	Rettspolitisk forening
Barnevernsproffene	Rådet for psykisk helse
Childwatch International – UiO	Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)
Den norske Legeforening	SOS rasisme
Den Norske Advokatforening	Stiftelsen Landsforening Rettferd for taperne
Den Norske Dommerforening	Stiftelsen Menneskerettighetshuset
Den norske tannlegeforening	UNICEF-komiteen i Norge
Fagforbundet	Utdanningsforbundet
Fellesorganisasjonen (FO)	Utdanningsgruppens Hovedorganisasjon (UHO)
Flerfaglig fellesorganisasjon	VIRKE
Flyktningehjelpen	Voksne for Barn
Forandringsfabrikken	Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)
Forum for Barnekonvensjonen	Høringsfristen ble satt til 12. november 2012.
Funksjonshemmedes fellesorganisasjon	Følgende instanser har gitt realitetsuttalelse i saken:
Helseansattes yrkesforbund	Arbeidsdepartementet
Helsetjenestens lederforbund	Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet
Juridisk Rådgivning for kvinner (JURK)	Helse- og omsorgsdepartementet
Juss-Buss	Justis- og beredskapsdepartementet
Jussformidlingen	Kunnskapsdepartementet
Jusshjelpa i Tromsø	Utenriksdepartementet
Kirkens bymisjon	Arbeids- og velferdsdirektoratet
Kirkens Familievern	Atferdssenteret
Kommunesektorens organisasjon (KS)	Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Kontaktutvalget for innvandrere og norske myndigheter (KIM)	Barneombudet
Koordineringsutvalget for psykiatriske ungdomsteam	Datatilsynet
Landsforeningen for barnevernsbarn	Fylkesmannen i Aust Agder
Landsorganisasjonen (LO)	

Fylkesmannen i Buskerud	Frogn kommune
Fylkesmannen i Hedmark	Helgeland regionråd (Alstahaug, Dønna, Herøy, Leirfjord, Rødøy, Træna og Vefsn)
Fylkesmannen i Hordaland	Gløppen kommune
Fylkesmannen i Nordland	Grogn kommune
Fylkesmannen i Oppland	Hægebostad og Audnedal kommuner
Fylkesmannen i Oslo og Akershus	Haugesund kommune
Fylkesmannen i Rogaland	Hemnes kommune
Fylkesmannen i Sør -Trøndelag	Holmestrand kommune
Fylkesmannen i Troms	Hurum kommune
Fylkesmannen i Vest- Agder	Kristiansand kommune
Fylkesmannen i Vestfold	Kristiansund kommune
Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker	Kvam Herad
Helsedirektoratet	Larvik og Lardal kommune
Helse Fonna	Leirfjord kommune
Helse Sør Øst	Lenvik kommune
Helse Nord-Trøndelag HF- Psykiatrisk klinikk	Levanger kommune
Høgskolen i Oslo og Akershus	Lillehammer kommune
Høgskulen i Volda	Lørenskog kommune
Diakonhjemmets høgskole	Lurøy kommune
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet	Lyngen, Kaafjord, Storfjord og Balsfjord kommune
Konfliktrådet i Sør-Trøndelag	Modum og Krodsherad kommune
MiRA Ressurscenter for innvandrere- og flykningkvinner	Molde kommune
Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA)	Moss kommune
Regionsenter for barn og unges psykiske helse, Helseregion Øst og Sør (RBUP Øst og Sør)	Nedre Eiker kommune
Regjeringsadvokaten	Nesna kommune
Regionale ressurscenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging	Nittedal kommune
RKBU Vest – Regionalt kunnskapssenter for barn og unge	Nore og Ulvdal kommune
Sametinget	Oppegaard kommun
Samisk nasjonalt kompetansesenter	Oslo kommune
Sentralenheten for fylkesnemndene	Øygarden kommune
Statens helsetilsyn	Porsgrunn kommune
Statistisk sentralbyrå	Radøy kommune
Universitetet i Bergen	Randaberg kommune.
Utlendingsdirektoratet	Re kommune
Aal kommune	Rennesøy kommune.
Aas kommune	Rissa kommune.
Alta kommune	Royken kommune.
Andøy kommune	Sandnes kommune.
Asker kommune	Sarpsborg kommune.
Askøy kommune	Sauherad kommune.
Bærum kommune	Skedsmo kommune.
Bamble kommune	Ski kommune
Bergen kommune	Søgne kommune
Bø kommune	Songdalen kommune
Bodø kommune	Stavanger kommune
Drammen kommune	Stokke kommune
Evenes kommune	Time kommune
Fagstyret i Midt-Telemark barnevernteneste	Tinn Kommune
Farsund kommune	Tønsberg kommune
	Tromsø kommune
	Trondheim kommune
	Vefsn kommune
	Volda kommune

ADHD Norge
 Aglo familiesenter
 Autismeforeningen i Norge
 Barnevernsproffene
 Den Norske Advokatforening
 Fagforbundet
 Fellesorganisasjonen (FO)
 Foreningen Trygt barnevern
 Ideelle barneverninstitusjoner
 Kirkens bymisjon
 Kommunesektorens organisasjon (KS)
 Kontaktutvalget for innvandrere og norske myndigheter (KIM)
 Landsforeningen for barnevernsbarn
 Landsorganisasjonen (LO)
 Norsk barnevernlederorganisasjon (NOBO)
 Norsk Barnevernsamband
 Norsk Fosterhjemsforening
 Norsk Psykologforening
 Norsk sykepleierforbund
 NHO Service
 Organisasjonen for barnevernsforeldre
 Redd Barna
 Unge DUER- De Unges Egen Rettighetsbase
 UNICEF-komiteen i Norge
 VIRKE
 Voksne for Barn

I proposisjonsdelen gis en nærmere redegjørelse for de enkelte høringsforslagene, høringsinstansenes syn og departementets vurderinger og forslag.

I høringsnotatets innledning ble det presisert at ikke alle funn fra evalueringen ble fulgt opp i dette høringsnotatet. Det ble vist til for eksempel utfordringer med hensyn til rekruttering av fosterhjem, kompetansen i barnevernet, kvaliteten i barnevernets tiltak og samhandlingen mellom statlig barnevern og tilgrensende tjenester. Det ble uttalt at departementet tok sikte på å omtale noen av disse temaene nærmere i den etterfølgende lovproposisjonen.

Enkelte høringsinstanser har generelle kommentarer til høringsnotatets innhold og avgrensning. Mange etterlyser en bredere tilnærming, der fosterhjemsområdet nevnes spesielt (blant annet *Fosterhjemsforeningen, KS, flere kommuner*). Også behovet for en bredere vurdering av kvalitets- og kompetanseutviklingen i barnevernet nevnes av mange. Blant annet skriver *FO* at stortingsmeldingen må sikre at grunnlaget for den videre utviklingen av barnevernet bygger på kunnskap. Flere høringsinstanser understreker behovet for interkommunale samarbeid. Også en vurdering av bedre samarbeid med andre tjenester, særlig mellom barnevern og psykisk helsearbeid etterlyses. *IMDI* mener minoritetsperspektivet er fraværende og etterlyser omtale av behov for mer kompetanse i et flerkulturelt barnevern. *Sametinget* påpeker at høringsnotatet ikke berører samiske barns rettigheter til språk og kultur.

Departementet viser til proposisjonens Del 1 meldingsdelen for nærmere vurderinger.

Del I
Meldingsdel



Figur 3.1

Illustrasjon: Gjerholm Design AS v/Anne Leela

3 Barnevernets mandat

Omsorg for og oppdragelse av barn er i første rekke foreldrenes ansvar. Foreldre kan likevel ha behov for hjelp av barnevernet i kortere eller lengre perioder. De klarer kanskje ikke alene å gi barnet den omsorg og trygghet det har behov for. Da har barnevernet et ansvar for å hjelpe til.

For å kunne gi hjelp så tidlig som mulig, må barnevernet ha tilstrekkelig tillit i befolkningen til at de blir kontaktet når noen er bekymret for et barn. I møtet med berørte barn og deres foreldre må ansatte i barnevernet være oppmerksomme på betydningen av egen og andres kulturbakgrunn. En slik tilnærming er viktig for å kunne tilby likeverdige tjenester og etablere et samarbeid som er til barnets beste. Her må det også tas hensyn til de særlige rettighetene¹ samiske barn har til å ivareta sitt språk og sin kultur.

Barna barnevernet møter har ofte svært komplekse utfordringer. Barneverntjenesten har derfor en viktig og krevende oppgave når de skal gi hjelp som er til barnets beste.

For å gi treffsikker hjelp kreves det solide utredninger av det enkelte barns situasjon. Alle tjenester og tiltak må bygge på best mulig tilgjengelig kunnskap. En videre utvikling mot et kunnskapsbasert barnevern² er en grunnleggende forutsetning for å sikre hjelp som bidrar til varige og positive endringer i barnas liv.

Når departementet i denne proposisjonen bruker betegnelsen barn, innbefatter dette unge i hele den tiden barnevernet kan ha et ansvar, det vil si barn og unge opp til 23 år.

Vi velger ikke å være sinte, frekke eller aggressive. Vi er ikke stolte av at vi stjeler, lyver eller ruser oss. Det er noe vi gjør fordi vi ikke finner ut av livet. Vi velger det akkurat like lite som de voksne velger å boble over i sinne.

Figur 3.2 Barnevernsproff, 17 år

3.1 Barnevernets hovedoppgaver

Barnevernets ansvar og oppgaver er regulert av barnevernloven. Barnevernloven gjelder alle barn som oppholder seg i Norge uavhengig av statsborgerskap, oppholdsstatus eller bakgrunn.

Hovedoppgaven til barnevernet er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid.³ Denne oppgaven innebærer både å ivareta barns omsorgssituasjon når foreldrene svikter, og å hjelpe barn og ungdom med alvorlige atferdsvansker. Årsakene til atferdsvanskene kan være mange og ulike. Barnas handlemåte kan blant annet være en reaksjon på omsorgssvikt eller en konsekvens av samspillet mellom barnet, foreldrene og omgivelsene ellers. Å styrke foreldreferdighetene og relasjonen mellom barn og foreldre er derfor et av de sentrale områdene barnevernet arbeider med.

Når barnevernet setter i verk et tiltak, skal barnevernet legge avgjørende vekt på å gi hjelp som er til barnets beste.

Barn skal medvirke

Barnets rett til å bli hørt kommer til uttrykk både i barnekonvensjonen og i barnevernloven. Alle barn som er fylt 7 år, og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal informeres og gis anledning til å uttale seg før det tas avgjø-

¹ International Labour Organization (Den internasjonale arbeidsorganisasjonen): Konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater. Lov 12. juni 1987 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven)

² Med kunnskapsbasert barnevern mener vi at barnevernet skal ta faglige avgjørelser basert på systematisk innhentet forskningsbasert kunnskap, erfaringsbasert kunnskap og barnets og familiens behov og ønsker i den gitte situasjonen. Essensen i kunnskapsbasert praksis er altså å kombinere erfaringsbasert kunnskap og ekspertise med beste tilgjengelige kunnskap fra forskning.

³ Jf § 1-1 i barnevernloven

relse i sak som berører ham eller henne. Barnets mening skal tillegges vekt i samsvar med dets alder og modenhet.

Ansvar for å forebygge

Kommunen skal etter barnevernloven følge nøye med i de forhold barn lever under og finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer. En del av barnevernets generelle forebyggingsansvar innebærer å bidra til at andre tjenester ivaretar barns interesser.

Samarbeid med andre tjenester

For at barnevernet skal kunne gi barn rett hjelp på et tidlig tidspunkt, er barnevernet avhengig av et godt samarbeid med andre tjenester, som blant annet helsestasjon, barnehage, skole, arbeids- og velferdstjeneste og politi. Barnevernet er avhengig av at disse tjenestene melder fra om eventuell bekymring for et barn.

Gode hjelpetiltak

Barneverntjenesten skal sette i verk hjelpetiltak for barnet og familien der barnet på grunn av forhold i hjemmet har særlig behov for det. Hjelpen kan gis i form av råd, veiledning og hjelpetiltak. Hjelpetiltak kan også gis ungdom etter fylte 18 år og fram til de fyller 23.

Omsorgen for barn kan overtas av det offentlige

Barneverntjenesten har også et ansvar for å gripe inn dersom tiltak i hjemmet ikke er tilstrekkelig for å ivareta barnets behov for trygghet og utvikling. Barneverntjenesten kan da for en periode, og i samråd med foreldrene, formidle plass i fosterhjem, i sentre for foreldre og barn eller i institusjon. Dersom et barn skal plasseres utenfor hjemmet uten foreldrenes samtykke, må det treffes vedtak om dette i fylkesnemnda etter forslag fra kommunen. Også omsorgstiltak kan gis ungdom etter fylte 18 år.

3.1.1 De ulike fasene i en barnevernsak

Melding til barnevernet

En barnevernsak starter med en melding til barneverntjenesten i den kommunen barnet oppholder seg. Meldingen kommer ofte fra familien selv, nærmiljøet, helsestasjonen, skolen, barnehagen eller politiet. Barnevernet skal innen en uke vur-

dere om meldingen skal følges opp med en undersøkelsessak eller om saken skal henlegges.

Undersøke meldingen

Dersom barnevernet ut fra meldingen vurderer at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak, skal barneverntjenesten snarest undersøke dette. En viktig del av en undersøkelse er å innhente opplysninger fra andre forvaltningsorganer som kjenner barnets familie. Undersøkelsen kan føre til at saken henlegges, eller at barneverntjenesten går inn med tiltak.

Hjelpetiltakene er frivillige

Hjelpetiltakene er hovedsakelig frivillige. Grunnvilkåret for å sette inn tiltak er at barnet har et særlig behov for hjelp.

Plassering utenfor hjemmet

Dersom det ikke kan skapes tilfredsstillende forhold for barnet ved hjelpetiltak og dersom det for eksempel er alvorlige mangler med den daglige omsorgen barnet får, kan kommunen fremme forslag til fylkesnemnda om omsorgsovertakelse. Et barn kan plasseres i fosterhjem eller institusjon. Ved omsorgsovertakelse overtar barneverntjenesten ansvaret for omsorgen for barnet. Barneverntjenesten kan også fremme forslag til fylkesnemnda om at barn som har vist alvorlige atferdsvansker kan plasseres på institusjon uten samtykke.

Fylkesnemnda vedtar å overta omsorgen

Bakgrunnen for at fylkesnemnda vedtar å overta omsorgen for et barn kan være at det er alvorlige mangler ved den daglige omsorgen barnet får, eller at foreldrene ikke sørger for at et sykt, funksjonshemmet eller spesielt hjelpetrengende barn får dekket sitt særlige behov for behandling og opplæring. Dette omfatter også barn som blir utsatt for mishandling eller andre alvorlige overgrep i hjemmet, eller dersom det er overveiende sannsynlig at barnets helse eller utvikling kan bli alvorlig skadd fordi foreldrene er ute av stand til å ta tilstrekkelig ansvar for barnet.

Vedtak om samvær

Dersom fylkesnemnda vedtar at omsorgen skal overtas, skal fylkesnemnda også fatte vedtak om samvær.

Barneverntjenesten har plikt til å følge opp barnet

Når det treffes vedtak om omsorgsovertakelse, har barneverntjenesten en plikt til å følge opp barnet. Dette oppfølgingsansvaret gjelder så lenge barnet er under barnevernets omsorg. Barneverntjenesten må gjennom sin oppfølging av barnet fortløpende vurdere om den omsorg og hjelp som gis er i tråd med barnets behov. Også foreldrenes utvikling skal følges. Om foreldrene kan gi barnet forsvarlig omsorg, skal fylkesnemnda oppheve vedtaket om omsorgsovertakelse. Barnet vil likevel ikke bli tilbakeført dersom det har fått slik tilknytning til mennesker og miljø der det er, at det etter en samlet vurdering kan føre til alvorlige problemer for barnet om det blir flyttet.

Barneverntjenesten skal også oppnevne tilsynsfører for barn i fosterhjem.

3.1.2 Nærmere om hvem som har ansvar på barnevernområdet i dag

Både kommunene og staten har oppgaver og ansvar på barnevernområdet.

Kommunens ansvar

Kommunene er ansvarlig for å utføre de oppgaver etter barnevernloven som ikke er lagt til et statlig organ. Alle kommuner skal ha en barneverntjeneste som utfører det daglige og løpende arbeidet. Dette innebærer blant annet en plikt til å iverksette tiltak når vilkårene i loven er oppfylt. Barneverntjenesten skal foreta undersøkelser, treffe vedtak etter loven eller forberede saker for behandling i fylkesnemnda. Barneverntjenesten skal videre iverksette tiltak og følge opp barna og familiene.

Statens ansvar

Statens ansvar for barnevernet er delt mellom Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD), Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat), barnesakkyndig kommisjon, fylkesmannen og fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker (fylkesnemnda).

BLD har det overordnede ansvaret for barnevernet, jf. barnevernloven § 2-3. BLD har forvaltningsansvaret for barnevernloven og fører tilsyn med at lov og øvrig regelverk blir riktig anvendt. Departementet sørger for at erfaringer med loven blir evaluert og foretar nødvendige lovendringer. Departementet har også ansvar for å gi retningslinjer og instruksjoner, sette i gang forskning på

området, utvikle den generelle barnevernpolitikken og legge til rette for at det finnes tilgjengelig informasjon om barnevernet.

Bufetat består i dag av fem regionale barnevernmyndigheter og et sentralt ledd, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). De regionale barnevernmyndighetene skal bistå barneverntjenesten i kommunene med plassering av barn utenfor hjemmet, og bistå kommunene med rekruttering og formidling av fosterhjem. Bufetat har også ansvar for at fosterhjemmene får opplæring og veiledning. Etaten har videre ansvar for etablering og drift av institusjoner og for godkjenning av private og kommunale institusjoner som benyttes etter barnevernloven.

Oslo kommune står utenfor den vanlige organiseringen, jf. forskrift om særskilte bestemmelser på barnevernområdet for Oslo kommune, fastsatt av Barne- og familiedepartementet 24. november 2003. I Oslo har kommunen ansvar både for de oppgavene som barneverntjenesten har i andre kommuner og for de oppgavene som statlig regional barnevernmyndighet har i resten av landet.

Barnesakkyndig kommisjon skal kvalitetssikre alle rapporter avgitt av sakkyndige i barnevernsaker, enten de er bestilt av barneverntjenesten, fylkesnemnda, domstolene eller de private parter. Først når en rapport er gjennomgått av kommisjonen, kan den gi grunnlag for tiltak fra barnevernet. Også når en sakkyndig rapport legges til grunn for at barneverntjenesten ikke iverksetter tiltak, skal rapporten legges fram for kommisjonen.

Fylkesmannen fører tilsyn med barnevernvirksomheten i den enkelte kommune. Det innebærer at fylkesmannen påser at kommunene utfører oppgavene etter barnevernloven og sørger for at kommunene får råd og veiledning. Fylkesmannen fører også tilsyn med barneverninstitusjonene. Fylkesmannen er klageinstans for enkeltvedtak barneverntjenesten fatter etter barnevernloven.

Statens Helsetilsyn har det overordnede faglige ansvaret for tilsynet som fylkesmannen utøver på barnevernområdet.

Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker er et domstolslignende forvaltningsorgan som har avgjørelsesmyndighet blant annet i omsorgsovertakelsessaker og i saker som gjelder tvangsinngrep overfor ungdom med alvorlige atferdsvansker. Det er tolv nemnder i landet. Avgjørelser fattet av fylkesnemnda kan bringes inn for tingretten.

I kapittel 12.1 gir vi en nærmere redegjørelse for dagens oppgave- og ansvarsfordeling.

3.2 Oppsummering

Barnevernet skal gi hjelp til barn som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling.

Hjelpen kan gis i form av frivillige hjelpetiltak, eller som omsorgstiltak ved plassering i fosterhjem eller institusjon. Ansvar på barnevernområdet er delt mellom staten og kommunene.

4 Barn og familier i barnevernet

Mange av foreldrene til barna som får hjelp av barnevernet har store utfordringer i livet som påvirker deres muligheter til å gi god omsorg. Barna barnevernet hjelper er derfor blant samfunnets mest sårbare. Barnevernets hjelp skal bidra til en bedre hverdag og å styrke framtidsmulighetene for barna.

Mange av barna som har fått hjelp fra barnevernet klarer seg ikke så godt som voksne, sammenlignet med andre på samme alder. Dette kan si noe om de store langtidsvirkningene omsorgssvikt gir. Samtidig klarer noen tidligere barnevernsbarn seg godt som voksne.

Departementets mål

- At alle som arbeider i barnevernet har oppdatert, forskningsbasert kunnskap om barna og familiene i barnevernet som grunnlag for sitt arbeid

4.1 Hva kjennetegner barn og unge som får hjelp fra barnevernet?

4.1.1 Antall barn i barnevernet

Antallet barn i barnevernet har økt betraktelig over tid. Ved inngangen til 1997 fikk 21 480 barn hjelp fra barnevernet, mot 38 025 ved inngangen til 2012.¹ Det vil si en økning på 77 prosent de siste 15 årene. Når det gjelder barn med innvandrerbakgrunn hadde 16 prosent (6 025 barn) av alle barn med tiltak fra barnevernet innvandrerbakgrunn i 2004. I 2009 var andelen økt til 21 prosent (9 760 barn). Andelen innvandrerbarn i befolkningen har økt betraktelig i samme periode.²

4.1.2 Hvilke utfordringer har barn og unge i barnevernet?

Barn og unge som får hjelp av barnevernet er en stor og sammensatt gruppe. Barnevernet hjelper barn og unge fra 0 til 23 år, og grunnene til å sette

Boks 4.1

- I løpet av 2011 mottok 52 100 barn tiltak fra barnevernet
 - I løpet av 2004 fikk 37 650 barn og unge tiltak. Økningen fra 2004 til 2011 er på 38,5 prosent
 - Andelen og antallet barn som får hjelp fra barnevernet varierer mellom landsdelene¹
- 30 025 barn og unge mottok tiltak fra barnevernet ved inngangen til 2012
 - Dette utgjør 2,6 prosent av alle barn og unge mellom 0-22 år
 - I 2004 var andelen på 2,1 prosent (28 775)
- Aldersfordeling
 - 20 prosent er under 6 år
 - 1 av 3 er mellom 6 og 12 år
 - 1 av 3 er mellom 13 og 17 år
 - 12 prosent er mellom 18 og 23 år
- 65 prosent av barna mottok tiltak i foreldrehjemmet, mens nesten 6 prosent bodde på hybel med oppfølging. Resten var plassert utenfor hjemmet
- I løpet av 2011 var det 14 240 nye barn og unge som mottok tiltak fra barnevernet. Med nye barn menes barn og unge som ikke mottok tiltak fra barnevernet året før
 - Dette utgjør 9,8 barn per 1000 barn 0-22 år
- 45 prosent av barna i barnevernet er jenter

¹ Se vedlegg, tabell 1.1: Antall og andel barn 0-22 år med tiltak fra barnevernet, i alt og per. 31.12.2011, etter fylke og type tiltak

Kilde: SSB

¹ SSB

² Kalve og Dyrhaug (2011): *Barn og unge med innvandrerbakgrunn i barnevernet 2009*, Statistisk sentralbyrå, rapport 39/2011

inn hjelp varierer. I dette kapittelet beskriver vi situasjonen til barn som får hjelp av barnevernet. Først gjennomgår vi noen kjennetegn ved forhold

dene i hjemmet, og deretter andre viktige kjennetegn ved barna og deres situasjon.

4.1.2.1 Forholdene i hjemmet

I SSBs barnevernstatistikk var kategorien «forholdene i hjemmet/særlige behov» den hyppigste oppgitte grunnen til å sette i gang barneverntiltak i 2011. Foreldrenes omsorgsevne, psykiske og somatiske helse, og rusproblemer er også kategorier som ofte begrunner behovet for barneverntiltak.

Foreldrene har belastninger

Studien *Det nye barnevernet*, som har pågått siden 2007, ser på hvem som er brukerne av barneverntjenesten, hvilke behov brukerne har, og hvordan barneverntjenesten imøtekommer disse behovene. Et stort utvalg av foreldre i barnevernet er intervjuet. Blant annet ble foreldrenes opplevelse av ulike belastninger i livet kartlagt. Belastningene det er snakk om er psykisk eller somatisk sykdom, nedstemthet, bekymring for barn, familiekonflikter, samlivsbrudd, dødsfall av nære pårørende, flytting, rusmisbruk og arbeidsledighet. 61 prosent av foreldrene i studien hadde opplevd tre eller flere slike belastninger i løpet av de siste to årene. Foreldrene som hadde opplevd fem eller flere slike belastninger utgjorde 17 prosent av utvalget. Disse foreldrene opplevde først og fremst helseplager, især psykiske problemer, konfliktfylte familieforhold og arbeidsløshet.³

Studien viser at psykiske helseproblemer er en utfordring for mange av foreldrene som får hjelp av barnevernet og de forteller om episoder eller lengre perioder med akutte psykiske vansker.⁴

Familiekonflikter er utbredt for familiene som møter barnevernet. Konfliktene kan også gå utover selve husholdningen, og omfatte for eksempel besteforeldre og foreldrenes søsken.⁵ Et annet kjennetegn ved barnas familiesituasjon er at barn og unge i barnevernet oftere har ugifte eller skilte foreldre enn andre barn.⁶ Bare 19 prosent av barn og unge i barnevernet har foreldre

som bor sammen. For hele populasjonen av barn og unge er andelen 75 prosent.

Lavere inntekt i familiene

Familier som mottar hjelpetiltak fra barnevernet har generelt sett lavere husholdningsinntekt enn resten av befolkningen. Mens 20 prosent av alle husholdninger har en husholdningsinntekt lavere enn 212 000, gjelder dette for 52 prosent av de som mottar hjelpetiltak fra barnevernet. Over 40 prosent av barn og familier som mottar hjelp fra barnevernet har en husholdningsinntekt lavere enn 200 000 kroner. SSB sine analyser viser videre at det er en sammenheng mellom husholdningsinntekt og bruken av økonomisk hjelp som hjelpetiltak. Over 50 prosent av husholdninger som mottar økonomisk hjelp som hjelpetiltak fra barnevernet har en husholdningsinntekt lavere enn 200 000 kroner. I *Det nye barnevernet* framgår det at over halvparten av foreldrene i utvalget var helt avhengige av offentlig inntektsstøtte. En annen stor studie viser at 55 prosent av mødrene til barnevernsbarna hadde mottatt sosialhjelp, mens det bare gjaldt 8 prosent av barna i befolkningen forøvrig.⁷ Samarbeid mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og barnevernet er nærmere omtalt i kapittel 11.

Kommuner med levekårsutfordringer har flere foreldre med mange belastninger

Studien *Det nye barnevernet* viser en klar sammenheng mellom familienes levekår og foreldrenes problembelastninger. Sammenlignet med befolkningen generelt hadde foreldrene i studien: svært mange enslige forsørgere, var oftere arbeidsledige, og hadde lavere inntekt og utdanning. Familiens levekår hang sterkt sammen med problembelastninger som rapportert psykisk sykdom og bekymringer for barna. Studien viser også til at kommuner med generelt sett dårlige levekår har en større andel foreldre med mange belastninger. Også annen forskning viser at familiens inntektssituasjon er en av faktorene som bidrar til et høyt stressnivå i enkelte familier.⁸ Høyt stressnivå i familien henger også sammen med vold i hjemmet.⁹

³ Clifford og Lichtwarck (2012): "Barnevernsbarn og foreldrene deres – en kunnskapsoversikt", NF-notat til BLD november 2012

⁴ Fauske m.fl. (2009): *Barnevernet på ny kurs?*, NF-rapport 8/2009

⁵ Fauske m.fl. (2009): *Barnevernet på ny kurs?*, NF-rapport 8/2009

⁶ Clausen og Kristofersen (2008): *Barneverns klienter i Norge 1990-2005. En longitudinell studie*, NOVA-rapport 3/08

⁷ Clausen og Kristofersen (2008): *Barneverns klienter i Norge 1990-2005. En longitudinell studie*, NOVA-rapport 3/08, Clifford og Lichtwarck (2012): "Barnevernsbarn og foreldrene deres – en kunnskapsoversikt", NF-notat til BLD november 2012. "Befolkningen for øvrig" er i teksten brukt i stedet for sammenligningsutvalget i Clausen og Kristofersen (2008). Sammenligningsutvalget var en gruppe på ca. 112 000 personer, tilfeldig trukket, som var på samme alder som de tidligere barnevernsbarna og som ikke hadde fått tiltak i barnevernet

Det er våre liv dette. Det er
vi som skal leve det videre, etter
at barnevernet er borte. Det må
dere alltid huske.

Figur 4.1 Barnevernsproff, 19 år

4.1.2.2 Barnas hverdag

Tilbakemeldingene departementet har fått fra barn og unge i barnevernet handler i all hovedsak om et ønske om et mest mulig normalt liv.¹⁰ De ønsker den varmen og kjærligheten fra voksne som det er forventet at barn skal ha, at de blir tatt på alvor og lyttet til, og får oppleve de samme forventningene fra voksne og ha de samme mulighetene som andre barn.

Skolen er viktig for å klare seg bra

Å mestre skolegangen er den enkeltfaktoren som har størst betydning for å lykkes i voksenlivet.¹¹ Barna som kommer i kontakt med barneverntjenesten har større utfordringer enn andre barn med å mestre skole og utdanning. Forskning har vist at tidligere barnevernsbarn har langt lavere utdanningsnivå enn befolkningen for øvrig. I en omfattende studie om tidligere barneverns klienter, fremgår det at bare 34 prosent hadde høyere utdanning enn fullført videregående grunnutdanning (ett til to års utdanning utover ungdomsskole), sammenlignet med 80 prosent i befolkningen for øvrig.¹²

Psykiske plager

Det er godt dokumentert at det er stor forekomst av både somatiske- og psykiske helsevansker og påkjenninger blant barn og unge i barnevernet. Studier fra ulike land viser samme tendenser hva angår psykiske vansker: om lag 40 prosent av bar-

nevernsbarn som bor hjemme og 70 prosent av de som er plassert, har psykiske tilstander/påkjenninger som krever utredning og behandling/oppfølging. Dette er henholdsvis 4 og 7 ganger forekomstene vi finner i den generelle populasjon av barn og unge.¹³ Andelen barn som mottar behandling fra psykisk helsevern for barn og unge og samtidig mottar barneverntiltak, har imidlertid vært stabil rundt 17 prosent i perioden 2002-2010.¹⁴

Traumer

Barnevernet møter barn som har vært utsatt for vold og overgrep. Hvor alvorlige utslag traumer kan gi, avhenger blant annet av alvorlighetsgraden av traumet, hvor moden personen som utsettes er og hvor trygg og god oppvekst man har hatt. De mest skadelige traumene er de som er langvarige, som skjer i tidlige leveår, og som påføres barnet av nære omsorgspersoner.¹⁵ Traumatisering i barndommen kan resultere i posttraumatisk stresslidelse og andre angstlidelser, depressive symptomer og atferdsvansker.¹⁶ Hvis traumatiserte barn ikke får god behandling, kan vanskene bli kroniske og vare ved inn i voksen alder. Man finner sammenheng mellom traumatisering i barndommen og en rekke ulike tilstander som kan vise seg i ungdoms- eller voksen alder: rusmisbruk, ulike personlighetsforstyrrelser, spiseforstyrrelser osv.¹⁷ Traumatisering øker også risikoen for selvmord.¹⁸ Vi har i dag ikke oversikt over hvor mange av barnevernsbarna som har vært utsatt for traumatiserende hendelser.

Regjeringen har bestemt at det skal utarbeides en strategi for å samordne og styrke hjelpe- og behandlingstilbudet for barn utsatt for vold og overgrep. Et eget strategidokument vil bli lagt fram i 2013.

⁸ Clifford og Lichtwarck (2012): "Barnevernsbarn og foreldrene deres – en kunnskapsoversikt", NF-notat til BLD november 2012

⁹ Dahle og Hennem (red.) (2008): *Barnevernets håndtering av saker med vold og seksuelle overgrep*, NOVA-rapport 5/08

¹⁰ Barnevernsproffene/Forandringsfabrikken (2011): *Det gode barnevernet. Stortingsmelding nr 1 fra barn og unge i Norge*.

¹¹ Frønes, Ivar og Strømme, Halvor (2010), *Risiko og marginalisering. Norske barns levekår i kunnskapssamfunnet*, Oslo: Gyldendal

¹² Clausen og Kristofersen (2008): *Barneverns klienter i Norge 1990-2005. En longitudinell studie*, NOVA-rapport 3/08

¹³ Clifford og Lichtwarck (2012): "Barnevernsbarn og foreldrene deres – en kunnskapsoversikt", NF-notat til BLD november 2012

¹⁴ Statens helsetilsyn (2012): *Mytar og anekdotar eller realitetar? Barn med tiltak frå barnevernet og tenester frå psykisk helsevern for barn og unge*, rapport 5/2012

¹⁵ Herman, J. (1994): "Coping with trauma – Theory, Prevention and Treatment", *Journal of Traumatic Stress*, 7, ss. 151–152

¹⁶ American Academy of Child and Adolescent Psychiatry (1998): "Practice Parameters for the Diagnosis and Treatment of Posttraumatic Stress", *Journal of the American Academy of Child and Adolescent Psychiatry*, 37 (10), ss. 4-20

¹⁷ Van der Kolk, B.A. (2003): "The neurobiology of childhood trauma and abuse", *Child and Adolescent Psychiatric Clinics of North America*, 12 (2), ss. 293-217

¹⁸ Mehlum, Lars (2012): "Traumatisk stress og suicidal atferd", *Suicidologi* 17 (3), ss. 3–10

Overgangen til voksenlivet

For de fleste av dagens ungdom skjer overgangen til voksenlivet over et lengre tidsrom enn tidligere. De fleste bruker lang tid på å gjøre ferdig utdannelsen sin, få arbeid, skaffe egen bolig og stifte familie. På mange av disse områdene er foreldrene også aktive støttespillere langt inn i voksen alder.¹⁹ For ungdom i barnevernet er dette annerledes. Barnevernet kan gi hjelp til ungdom fram til de fyller 23 år, men tendensen er at jo eldre ungdommen blir, jo færre får hjelp av barnevernet. Blant de 3 899 som mottok etterverntiltak fra barnevernet ved utgangen av 2011, var for eksempel 48 prosent 18 år, 27 prosent var 19 år og fire prosent var 22 år.²⁰

Samtidig mangler mange av ungdommene foreldre som kan støtte dem i overgangen til en selvstendig voksentilværelse. Dette gjelder kanskje særlig barn som bor på institusjon eller som ikke opprettholder kontakten med fosterforeldrene. Ungdommene i barnevernet har derfor ofte svakere forutsetningene for å gjennomføre overgangen til voksenlivet enn annen ungdom på samme alder.

Flere blir uføretrygdet og har dårlig helse

For mange av barnevernsbarna vil vanskelighetene de opplever i oppveksten ha konsekvenser for hvordan de klarer seg som voksne. En undersøkelse av alle barn som fikk hjelp av barnevernet i perioden 1990-2005 viser at langt flere tidligere barnevernsbarn mottok uførepensjon enn befolkningen for øvrig. Undersøkelsen viste også at dødeligheten var større blant de tidligere barnevernsbarna, og høyest blant de tidligere barnevernsbarna som hadde eget rusmisbruk som grunnlag for hjelpen de fikk.²¹ Resultatene tyder på at tidligere barnevernsbarn har dårligere helse enn resten av befolkningen på samme alder.

Noen klarer seg godt

Å få hjelp av barnevernet er imidlertid ikke ensbetydende med å ikke klare seg som voksen, selv om det er vesentlige forskjeller mellom tidligere barnevernsbarn og befolkningen for øvrig. Studien *Barnevernsklinter i Norge 1990-2005* viste at 20 prosent av tidligere barnevernsbarn hadde vel-

lykkede voksenkarrierer mot 58 prosent av befolkningen for øvrig. Vellykkede karrierer defineres i studien som at man oppnår minst tre av følgende fire kriterier: Utdanning utover videregående opplæring, brutto inntekt på over 200 000 kroner, ikke å ha mottatt sosialhjelp og ikke ha vært arbeidsledig. Kjennetegn ved de som klarte seg godt var at de ofte var: kvinner, gifte, hadde foreldre som ikke hadde mottatt sosialhjelp, og de hadde fått tiltak etter fylte 18 år.²² Studien har relativt strenge kriterier for å definere hva det vil si å lykkes. Det betyr at personene selv kan oppleve å ha et godt liv, selv om man ikke fyller tre av de fire kriteriene. Det er imidlertid verdt å merke seg forskjellen mellom voksne som har fått tiltak fra barnevernet og befolkningen for øvrig når det gjelder utdanning, inntekt, sosialhjelp og arbeidsledighet.

Departementet vil

- Sikre oppdatert kunnskap om barn og familier i barnevernet gjennom forskning. Blant annet vil departementet sørge for å igangsette forskning for å få mer nøyaktig kunnskap om barnas situasjon, herunder barnas helse og skolegang. Departementet vil bidra til at ny kunnskap blir tilgjengelig for ansatte i barnevernet.

4.2 Oppsummering

Barna og familiene som får hjelp av barnevernet har i mange tilfeller sammensatte utfordringer. Både situasjonen i hverdagen og det barna har blitt utsatt for, kan sette deres framtid på spill. Dette krever et kompetent barnevern som gir hjelp med høy kvalitet.

Flere velferdstjenester må bidra til å forbedre barnas og familienes situasjon. Forskning viser blant annet at:

- barna har større utfordringer enn andre barn når det gjelder å mestre skolen og kravet til utdanning
- familiene tilhører i stor grad marginaliserte grupper med lav sosioøkonomisk status, lave inntekter og svak tilknytning til arbeidsmarkedet
- mange sliter med psykiske og fysiske helseproblemer

¹⁹ Bakketeig og Backe-Hansen (red.) (2008): *Forskningskunnskap om ettervern*, Oslo: NOVA-rapport 17/08

²⁰ SSB <http://www.ssb.no>

²¹ Clausen og Kristofersen (2008): *Barnevernsklinter i Norge 1990-2005. En longitudinell studie*, NOVA-rapport 3/08

²² Clausen og Kristofersen (2008): *Barnevernsklinter i Norge 1990-2005. En longitudinell studie*, NOVA-rapport 3/08

- familiekonflikter er relativt utbredt i familier som barnevernet kommer i kontakt med
- Både barnevernet og andre med ansvar for utsatte barn må i framtiden arbeide mer tverrsektorielt, målrettet og med tiltak som virker.

5 Samarbeid mellom tjenester gir et bedre barnevern

Barneverntjenesten må samarbeide tett med andre tjenester, med foreldre og med barnet selv. Det er barnets og familiens behov for hjelp som danner grunnlaget for samarbeid. Et velfungerende samarbeid handler om å utnytte tilgjengelige ressurser, virkemidler og kompetanse til barnets beste.

Behovet for å samarbeide er åpenbart for de fleste, men kan være krevende å få til i praksis. I 2008 gjennomførte landets fylkesmenn og Statens helsetilsyn i fellesskap et landomfattende tilsyn for å undersøke hvordan kommunale helsetjenester, sosiale tjenester og barneverntjenester samarbeidet om oppfølging av utsatte barn og unge.¹ Tilsynet avdekket svikt i samarbeidet i 90 av de 114 kommunene. Samarbeidet var i for stor grad overlatt til tilfeldigheter og til den enkelte tjenestes initiativ, etablerte samarbeidsrutiner ble i for liten grad fulgt opp og ansatte manglet kunnskap om hverandres tjenester.

Departementets mål

- Barn som trenger hjelp må oppdages tidlig, og barn med sammensatte behov må få helhetlige og koordinerte tiltak. Dette krever et godt samarbeid mellom barneverntjenesten og andre tjenester.

5.1 Grunnlaget for samarbeid mellom barneverntjenesten og andre tjenester

Manglende samarbeid kan føre til at barn og unge ikke får den hjelpen de trenger. Samarbeid med andre er spesielt avgjørende dersom barnevernet har overtatt omsorgen for barnet. Da må barnevernet følge opp barnet gjennom hele oppveksten og i overgangen til voksenlivet, på samme måte som foreldre følger opp sine barn. Det er barne-

verntjenestens ansvar å sikre at barnet får et tilstrekkelig samordnet og helhetlig tjenestetilbud. Dette innebærer også å være en pådriver overfor andre tjenester når dette er nødvendig for at barnet skal få den hjelpen det trenger fra andre.

5.1.1 Barnevernloven gir grunnlag for samarbeid mellom barnevernet og andre tjenester

Barneverntjenesten er pålagt å samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer når dette kan bidra til å løse barnverntjenestens lovpålagte oppgaver.² På samme måte som barneverntjenesten har en plikt til å samarbeide med andre, har andre tjenester en plikt til å samarbeide med barneverntjenesten. Opplysningsplikten pålegger alle offentlige tjenester og en rekke privatpraktiserende yrkesutøvere å melde fra til den kommunale barneverntjenesten ved alvorlig bekymring.

Barneverntjenesten har plikt til å utarbeide individuell plan for barn med behov for langvarige og koordinerte tjenester for å skape et helhetlig tilbud for barnet.³ Arbeidet med individuell plan forutsetter samarbeid med andre tjenester.

Taushetsplikten skal ikke hindre samarbeid

Taushetsplikten skal ikke hindre nødvendig samarbeid mellom barneverntjenesten og andre tjenester i oppfølgingen av det enkelte barn. Barneverntjenesten kan alltid gi opplysninger til andre offentlige myndigheter når dette er nødvendig for å fremme barnevernets oppgaver.⁴ I dette ligger også at barneverntjenesten kan gi opplysninger til andre tjenester slik at disse kan gi barnet et best mulig tjenestetilbud.

Taushetsplikten kan oppfattes som et hinder.⁵ Flatøyutvalget foreslo en samlet gjennomgang av rettsoppfatninger og praksis av taushetsplikt og

¹ Statens helsetilsyn (2009): *Utsatte barn og unge – behov for bedre samarbeid. Oppsummering av landsomfattende tilsyn 2008 med kommunale helse-, sosial- og barnevernstjenester til utsatte barn*, Rapport 5/2009

² Barnevernloven § 3-2 annet ledd.

³ Barnevernloven § 3-2 a.

⁴ Barnevernloven § 6-7

⁵ NOU 2009: 22 *Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge*

opplysningsplikt i de ulike fagmiljøene som arbeider med utsatte barn og unge.

Regjeringen har satt i gang et arbeid for å gjennomgå rettsoppfatninger og praksis om taushetsplikt. NOVA kartlegger nå hvordan regelverket brukes. Departementene vil deretter vurdere behovet for å endre lovverket knyttet til taushetsplikt.

5.1.2 Kommunen har ansvar for å legge til rette for et godt samarbeid

Flere kommuner arbeider systematisk og godt for å legge til rette for samarbeid om utsatte barn og unge. Enkelte har gått langt i å fjerne grensene mellom ulike tjenester ved å etablere tverrfaglige enheter. Dette innebærer at ulike tjenester rettet mot barn og unge, som for eksempel barnevern, Pedagogisk-, psykologisk tjeneste (PP- tjenesten) og helsestasjon- og skolehelsetjeneste, er organisert innenfor en felles enhet med én leder. I andre kommuner kan samarbeidet være organisert gjennom egne rutiner og samarbeidsfora, for eksempel i form av faste tverrfaglige team.

Kommunen må sørge for gode samarbeidsstrukturer

Kommunene har stor frihet til å vurdere hvordan hjelp fra flere tjenester best kan organiseres og koordineres. Samtidig er det en forutsetning at kommunen legger til rette for nødvendige samarbeidsstrukturer. Dette krever tydelig ledelse og forankring. Ledere må stille klare forventninger til samarbeid, og kommunen må ha systemer for å følge opp at samarbeid prioriteres og at etablerte samarbeidsstrukturer etterlevs.

Mange kommuner lykkes godt i å etablere systemer for samarbeid innad i kommunen, men opplever større utfordringer i møte med tjenester på andre forvaltningsnivåer. Samarbeid på tvers av forvaltningsnivå kan kreve en sterkere formell forankring, for eksempel gjennom samarbeidsavtaler og etablering av felles samarbeidsfora.

Barn og familier ønsker å forholde seg til en person

Når brukerne medvirker blir også kvaliteten bedre.⁶ Kommunen må legge til rette for at brukerperspektivet står sentralt i tverrfaglig samarbeid. Barn og familier kan oppleve hjelpeapparatet som fragmentert og uoversiktlig. Mange ønsker å ha en person å forholde seg til; en som er tilgjengelig for spørsmål, som kan gi informasjon og

⁶ Les mer om dette i kapittel 5.1.4

Det kommer folk på møter jeg aldri har sett før.

Figur 5.1 Et barn med erfaring fra barnevernet

som kan være en støttespiller i kontakten med andre. Det er lettere å forholde seg til personer enn til tjenester og fagområder.

Departementet ønsker å legge til rette for godt tverrfaglig samarbeid i kommunene. Denne innsatsen må skje i samråd med kommunesektoren. Departementet og KS har i sin samarbeidsavtale⁷ et felles mål om å styrke samhandling mellom kommunale tjenester og mellom tjenester på kommunalt og statlig nivå. Departementet gir økonomisk støtte til ulike prosjekter og tiltak som kan bidra til styrket samhandling, og med å legge til rette for erfarings- og kunnskapsspredning om gode samarbeidsmodeller.

5.1.3 Oppfølging av Flatøutvalgets forslag

Flatøutvalget⁸ la frem 15 forslag for å bedre samhandlingen mellom tjenestene. Forslagene er nærmere beskrevet i boks 5.1.

Hvordan forslagene er fulgt opp

Flatøutvalgets utredning ble i 2009 sendt på en bred høring, og departementet mottok i overkant av 100 høringsuttalelser. Mange av forslagene er sektorovergripende og har derfor blitt vurdert og fulgt opp i samarbeid med andre berørte departementer og myndigheter. Noen av forslagene omtales særskilt andre steder i dette kapitlet. Forslag nr. 5 om kartlegging av barn og familier omtales i kapittel 5.2.1, mens forslag nr.13 om taushetsplikt er tidligere omtalt i kapittel 5.1.1. Forslagene nr. 6 til 10, samt forslag nr. 14 blir nærmere omtalt i kapittel 5.3.4 som omhandler samarbeid mellom barnevern og psykisk helsevern for barn og unge. Departementets syn på forslag nr. 11 om rettighetsfesting fremkommer i kapittel 11. Boks 5.1 inneholder en kortfattet oversikt over hvordan de resterende forslagene er blitt fulgt opp.

⁷ Utvikling av barnevernområdet – samarbeidsavtale mellom KS og BLD (2011- 2013)

⁸ NOU 2009: 22 *Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge*

Boks 5.1

1. Bestemmelse om individuell plan forankres i opplæringsloven og i barnehageloven.
2. Alle mottakere av individuell plan skal ha rett til å få oppnevnt personlig koordinator.
3. Det tas inn en bestemmelse i kommunehelsetjenesteloven § 1-3 som tydeliggjør kommunenes ansvar for å etablere tjeneste for psykisk helsearbeid.
4. En handlingsplan for styrket psykologtjeneste i kommunene finansiert ved øremerkede midler.
5. Kommunene gis ansvar for at det gjennomføres en generell kartlegging i form av sjekkliste for å identifisere barn og familier med risikofaktorer.
6. Det statlige barnevernet og helseforetakene oppretter felles institusjoner for barn og unge med behov for både tilrettelagt omsorgstilbud og tverrfaglig behandling.
7. Det tas inn en lovbestemmelse i spesialisthelsetjenesteloven som pålegger de regionale helseforetakene å samarbeide med statlig regional barnevernmyndighet om institusjonsplassering av barn og unge.
8. Det tas inn en bestemmelse i psykisk helsevernloven hvor helseforetakene forpliktes til å fremskaffe institusjonsplass i de situasjoner hvor fylkesnemnda treffer vedtak om plassering i institusjon underlagt det psykiske helsevernet.
9. Det opprettes et eget tvisteløsningsorgan som kan løse uenighet mellom det psykiske helsevernet og barneverntjenesten der det er avklart at barnet har behov for døgnplass, men der uenigheten er knyttet til spørsmålet om hvilken type institusjon barnet skal få plass i.
10. Det presiseres i spesialisthelsetjenesteloven at et døgnbasert tilbud til barn og unge skal være tilgjengelig uavhengig av tjenestemottakers alder, og at tilbudet skal være under kontinuerlig drift.
11. Formålsbestemmelsen i barnevernloven endres slik at barnevernloven blir å forstå som en rettighetslov sett fra barnets ståsted.
12. Sosialtjenestelovens resterende del, kommunehelsetjenesteloven og eventuelt barnevernloven etableres som felles lovverk.
13. Det igangsettes en samlet gjennomgang av rettsoppfatninger og praksis når det gjelder taushetsplikt og opplysningsplikt i de ulike fagmiljøene som arbeider med utsatte barn og unge.
14. Det foretas en gjennomgang av de polikliniske refusjonstakstene innen psykisk helsevern for barn og unge med tanke på om prissettingen kan påvirke omfanget av samarbeidet med andre tjenester.
15. PP-tjenesten, psykologer og helsesøstre gis henvisningsrett til psykisk helsevern for barn og unge.

Bestemmelse om individuell plan i barnehage- og opplæringsloven

Forslag nr. 1 om å forankre individuell plan i barnehageloven og i opplæringsloven blir fulgt opp av Kunnskapsdepartementet (KD). KD varslet i Meld. St. 18 *Læring og fellesskap* (2010-2011) at departementet vil innføre bestemmelser i barnehageloven og opplæringsloven som presiserer at barnehagen og skolen skal delta i samarbeid om utarbeiding og oppfølging av tiltak og mål i individuell plan.

Rett til koordinator og samordning av lovverk

Forslag nr. 2 og 12 om rett til koordinator og samordning av lovverk er blitt fulgt opp gjennom sam-

handlingsreformen og ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester som trådte i kraft 1. januar 2012. Blant annet på bakgrunn av høringen ble det tidlig konkludert med at det ikke var aktuelt å slå barnevernloven sammen med de to andre lovene.

Psykisk helsearbeid i kommunene

Forslag nr. 3. om tydeliggjøring av kommunens ansvar for psykisk helsearbeid anses ivaretatt gjennom samhandlingsreformen og den nye helse- og omsorgstjenesteloven. Loven presiserer at kommunens ansvar omfatter alle pasient- og brukergrupper, herunder personer med psykisk sykdom, skade eller lidelse, rusmiddelproblem, sosiale problemer eller nedsatt funksjonsevne.

Styrket psykologtjeneste i kommunene

Forslag nr. 4 om handlingsplan for styrket psykologtjeneste i kommunene er ivaretatt gjennom en ordning med øremerkede tilskudd til kommuner for å rekruttere psykologer. For tiden omfattes i overkant av 100 kommuner/bydeler av tilskuddsordningen. Styrket psykologkompetanse i kommunene er også fremhevet som et mål for samhandlingsreformen.

Henvisningsrett

Forslag nr. 15 om henvisningsrett er delvis ivaretatt gjennom etablering av et treårig prøveprosjekt i samarbeid mellom Utdanningsdirektoratet og Helsedirektoratet om henvisningsrett for PP-tjenesten til psykisk helsevern for barn og unge. Erfaringene fra prosjektet vil gi grunnlag for en vurdering av generell henvisningsrett for PP-tjenesten.

5.2 Samarbeid som grunnlag for tidlig intervensjon

Tidlig innsats kan både handle om generelt forebyggende arbeid og tidlig intervensjon overfor barn og familier med begynnende problemer. Ved å forebygge og legge til rette for et godt og trygt oppvekstmiljø for alle barn kan problemer håndteres uten at det blir en sak for barnevernet. God kontakt og samarbeid mellom barneverntjenesten og virksomheter som møter barn og unge i det daglige er viktig for tidlig å kunne oppdage barn som har behov for hjelp fra barnevernet.

5.2.1 Samarbeid mellom barnevern, barnehager og helsestasjon

Helsestasjoner og barnehager er sentrale aktører overfor de yngste barna og deres foreldre. De første leveårene har stor betydning for barns utvikling og hvordan de er i stand til å håndtere belastninger senere i livet. Det tidlige samspillet mellom barn og foreldre legger grunnlaget for en trygg tilknytning. Barnets tilknytning er avhengig av foreldrenes grad av sensitivitet og evne til å dekke barnets behov på en forutsigbar og kjærlig måte. Forebygging og tidlig intervensjon bør derfor i stor grad handle om å sikre barn en trygg tilknytning de første leveårene. Helsestasjoner og barnehager er viktige arenaer for å kunne oppdage og forebygge tilknytningsproblemer.

Veileder om samarbeid

Veilederen «*Til barnets beste – samarbeid mellom barnehagen og barneverntjenesten*»⁹ omhandler barnehagens meldeplikt til barneverntjenesten ved alvorlig bekymring, barneverntjenestens plikt til å gi tilbakemelding når barnehagen har meldt bekymring og samarbeid og kommunikasjon mellom barneverntjeneste, barnehage og foreldre. En undersøkelse tyder på at veilederen ikke gir barnehagene god nok hjelp og at den brukes for lite.¹⁰ Blant annet mente 75 prosent av barnehagene at det ikke hadde vært situasjoner i barnehagen som tilsa et behov for å bruke veilederen. Av de 22 prosent som hadde hatt behov for å bruke veilederen, svarte litt under halvparten at den ga nyttige svar. En tilsvarende andel svarte at den ga nyttige svar, men ikke på alt de lurte på. Den resterende gruppen på om lag 10 prosent mente at den ga lite utover det de visste fra før. Sammen med KD vil departementet derfor se nærmere på hvilke andre virkemidler som kan bidra til å styrke samarbeidet mellom barnevernet og barnehagen.

Forebygging og folkehelsearbeid

Regjeringen vil styrke det forebyggende arbeidet gjennom ny folkehelsestrategi. Folkehelsestrategien planlegges lagt frem som en melding til Stortinget i løpet av våren 2013, og barnehagenes og helsestasjonenes forebyggende rolle vil bli omtalt i denne.

Systematisk kartlegging for å oppdage utsatte barn

Flatøutvalget peker på at det er behov for mer systematisk observasjon og kartlegging av barn på deres egne arenaer og i naturlige samspillssituasjoner. Utvalget foreslo derfor at kommunene får ansvar for å gjennomføre en generell kartlegging av alle barn i form av sjekklister for å identifisere barn og familier med risikofaktorer. Kartleggingen bør skje i barnehager, helsestasjon og skoler.

Departementet støtter intensjonen i utvalgets forslag. Det er viktig å etablere gode systemer for å oppdage barn som har behov for hjelp. Kommunens oversikt over helsetilstand og påvirkningsfaktorer er utgangspunktet og nøkkelen for folkehelsearbeidet. Ny folkehelselov innebærer at

⁹ BLD i samarbeid med Kunnskapsdepartementet 2009

¹⁰ Gulbrandsen, Lars og Eliassen, Erik (2013): *Kvalitet i barnehager. Rapport fra en undersøkelse av strukturell kvalitet høsten 2012*, Oslo: NOVA-rapport 1/13

kommunene er forpliktet til å kjenne til de folkehelseutfordringene man står overfor både nasjonalt og lokalt. Oversikten skal danne grunnlag for planlegging og utforming av tjenestene.

Helsestasjons- og skolehelsetjenesten er en helsefremmende og forebyggende tjeneste som arbeider individ- og miljørettet. Tjenesten har et stort potensial for å forebygge og identifisere barn med risikofaktorer og gir tilbud til både gravide og til barn og unge i alderen 0–20 år. Nesten 100 prosent av norske barn har vært på 2-årskontrull. For 4-årskontrull er tallet 95 prosent. Helsedirektoratet har gitt ut en veileder om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten (IS-1154) som gir føringer for utforming av tjenesten. Veilederen anbefaler et fast undersøkelsesprogram for barn på ulike alderstrinn på helsestasjonen. Hensikten er å vurdere risiko og helsetilstand. Med bakgrunn i dette anses forslaget fra Flatøutvalget å være tilstrekkelig ivaretatt.

Mer kompetanse om forebygging

Forebyggende innsats for å styrke tilknytning og samspill mellom barn og foreldre krever riktig kompetanse. Raundalenutvalget¹¹ peker på at barnevern ikke kan drives av barneverntjenesten alene. Et godt barnevern er avhengig av «hverdagsbarnevernet» i form av virksomheter som aktivt bidrar med å oppdage og hjelpe utsatte barn og unge. Utvalget viser spesielt til behovet for nært samarbeid mellom barneverntjenesten og tjenester som barnehager og helsestasjoner som kommer i kontakt med de aller yngste barna. Utvalget mener at disse tjenestene bør styrkes og få bedre metoder og kunnskap om utsatte barn og unge og barnevernets rolle.

Det er satt i gang flere prosjekter som skal gi økt kompetanse i å oppdage og hjelpe utsatte barn. Modellkommuneforsøket¹² er et eksempel på dette. Målet med prosjektet er å utvikle og finne frem til gode modeller for tidlig intervensjon, forebyggende tiltak og helhetlig og systematisk oppfølging av barn av psykisk syke og rusmisbrukende foreldre fra svangerskap til barna når skolealder. 26 kommuner deltar i arbeidet.

Prosjekter og annen kunnskapsutvikling gir bredere kunnskap om risiko- og beskyttelsesfaktorer og hva som er god og virksom forebygging.

¹¹ NOU 2012: 5 *Bedre beskyttelse av barns utvikling. Ekspertutvalgets utredning om det biologiske prinsipp i barnevernet*

¹² Modellkommuneforsøket er et samarbeidsprosjekt mellom Bufdir og Hdir og varer ut 2014.

Departementet mener det er behov for å samle og systematisere kunnskap og slik legge til rette for at tjenester som møter barn og familier kan bruke denne kunnskapen i sitt arbeid.

Felles forankring av kunnskap

Ulike tjenester kan ha ulike oppfatninger om hva forebygging innebærer. Departementet vil revidere rundskriv Q-16/2007 om forebyggende innsats for barn og unge. I rundskrivet vil innholdet i forebygging og ulike tjenesters ansvar bli konkretisert.

Det er dessuten viktig at kunnskap forankres innenfor de tjenestene som møter barn og familier. Felles forankring danner grunnlag for å målrette innsatsen. Med bakgrunn i kunnskap om de første leveårenes betydning for det senere livsløpet, bør det legges særlig vekt på å målrette den forebyggende innsatsen overfor de yngste barna.

Departementet vil

- Se nærmere på hvordan samarbeidet mellom barnehage og barnevern kan styrkes i samarbeid med KD
- I samarbeid med Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) og KD sørge for at:
 - Direktoratene får i oppdrag å utvikle et felles kunnskapsgrunnlag om forebyggende innsatser for å oppdage og hjelpe utsatte barn mellom 0-6 år, med vekt på å styrke tilknytning og samspill mellom barn og foreldre
 - Direktoratene gir anbefalinger til departementene om hva som skal til for at barnevernet, barnehagene, helsestasjonene og andre tjenester som møter de yngste barna tar denne kunnskapen i bruk

5.2.2 Et tilgjengelig barnevern

Et tilgjengelig barnevern er en forutsetning for å oppdage barn som har behov for tidlig hjelp. Barnevernet skal være en aktiv samarbeidspartner for andre tjenester og komme tidlig inn saker. De skal være til stede og gjøre seg kjent på de arenaer der barn og unge befinner seg. Dermed kan kunnskapen om barnevernet og barnevernets rolle styrkes, både blant ansatte i andre tjenester og blant barn og unge. Da kan også barnevernet lettere komme i kontakt med barn som trenger hjelp.

Lavterskeltilbud for barn og familier

Samlokalisering og utvikling av lavterskeltilbud for barn og familier kan bidra til økt tilgjengelighet. Mange kommuner har etablert familiesentre eller Familiens hus der kommunens primære helse- og sosialtilbud til barn, unge og familier samles på ett sted. Tilbudet kan variere fra senter til senter. Helsestasjon og åpen barnehage finnes hos de fleste, og flere har tett samarbeid med eller er samlokalisert med barneverntjeneste og PP-tjeneste. Familiesentre er et godt eksempel på hvordan tjenestene kan bli mer tilgjengelig for hverandre og for de som har behov for ekstra oppfølging.

Oppsøkende og utadrettet virksomhet

Oppsøkende og utadrettet virksomhet gir grunnlag for å komme i kontakt med barn, ungdom og familier før problemene har blitt for store. I mange kommuner er det etablert tett samarbeid mellom barnevernet, utekontakter og andre oppsøkende tjenester.

Ambulante team og tverrfaglige konsultasjonteam er andre eksempler på tiltak som letter tilgangen på nødvendig kompetanse og hjelp. Arbeid med utsatte barn og familier kan oppleves som vanskelig. Tverrfaglige team, som inkluderer barneverntjenesten, kan gi bistand og veiledning i slike saker.

Informasjonsarbeid

Raundalenuutvalget foreslår at barneverntjenestens opplysnings- og oppsøkningsvirksomhet må intensiveres slik at flere barn og unge får kunnskap om hva barnevernet kan hjelpe til med.¹³ Utvalget mener at informasjon må nå ut til møteplasser for barn og unge, også der barn og unge med minoritetsbakgrunn og minoritetsgrupper oppholder seg.

Departementet støtter utvalgets tilrådning og vil legge til rette for at det kommunale barnevernet i større grad kan drive informasjonsvirksomhet på arenaer der barn og unge er. Bufdir har på oppdrag fra BLD utviklet en ny kommunikasjonsstrategi for barnevernet, *Barnevernet – en hjelper* (2013-2016). Den nye strategien har et særlig blikk på hvordan informasjon kan nå ut til barn og unge med innvandrerbakgrunn/fra minoriteter, og deres familier. Kommunikasjonsstrategien skal

også bidra til å styrke barnevernets omdømme og legitimitet. Et barnevern med høy legitimitet kan bidra til at andre tjenester ser at barnevernet er en viktig hjelpeinstans for barn og familier som sliter.

God informasjon gjør at barn og unge blir bedre kjent med barnevernet. Bufdir har utviklet en skolepakke om barnvernet som består av en håndbok og to animasjonsfilmer. Filmene forteller historien om «Alex» og «Sara» som trenger hjelp fra barnevernet. Dette skal bidra til diskusjon og bedre forståelse blant barn og unge om hva barnevernet er, hvordan man får kontakt og hva man kan få hjelp til. Skolepakken er sendt til landets barneverntjenester og er tatt i bruk i mange kommuner.

Midler til kompetanse- og samhandlingstiltak

Regjeringen har satt av 32,5 millioner kroner til kompetanse- og samhandlingstiltak i 2013. Formålet med midlene er blant annet å stimulere barneverntjenestene til større grad av samhandling med andre tjenester i kommunen. Kommunene har også anledning til å søke om midler for å styrke barneverntjenestens informasjonsvirksomhet.

Departementet vil

- Legge til rette for et mer tilgjengelig barnevern i kommunene slik at barn som har behov for det skal få hjelp på et tidlig tidspunkt. Det skjer blant annet ved:
 - at kommunene har mulighet til å søke om midler til kompetanse- og samhandlingstiltak i 2013
 - implementering av ny kommunikasjonsstrategi for barnevernet

5.3 Rett hjelp krever tverrfaglig og tverretatlig innsats

Kjennetegnene på barn som mottar hjelp fra barnevernet (beskrevet i kapittel 4), viser tydelig behovet for tverrfaglig og tverretatlig innsats. Med bakgrunn i kjennetegnene vil departementet særlig peke på betydningen av at barnevernet samarbeider tett med skolen, arbeids- og velferdsforvaltningen, familievern og tjenester innenfor helsesektoren. Det er samtidig viktig å samarbeide med andre tjenester som utekontakter, politi, krisesentre og barnehusene, som også møter utsatte barn og familier. Også hjelpetjenester som møter voksne med forsørgeransvar må være oppmerksomme på barnas oppvekstvilkår.

¹³ NOU 2012: 5 *Bedre beskyttelse av barns utvikling. Ekspertutvalgets utredning om det biologiske prinsipp i barnevernet*

Et samarbeid mot slike tjenester kan bidra til at foreldre får nødvendig oppfølging, slik at foreldrenes evner som omsorgspersoner blir styrket.

Det må være klart hvilke ansvarsområder og oppgaver de ulike faggruppene og tjenestene har, og hva man kan forvente av hverandre. Dette danner grunnlag for at tilgjengelige ressurser og virkemidler kan utnyttes til beste for barn og familier.

5.3.1 Mer samarbeid mellom barneverntjeneste og skole

Forskning understreker at skole og utdanning har svært stor betydning for hvordan barn i barnevernet klarer seg senere i livet.¹⁴ Tradisjonelt har barnevern og skole hatt for lite kontakt med hverandre. Mens skolen har vært opptatt av faglige prestasjoner, har barnevernets innsats handlet om å gi omsorg. Departementet mener at barnevernets tiltak også bør ha som siktemål å styrke barnas skoleprestasjoner og skoletilknytning. Tilsvarende må skolen ha et helhetlig blikk på barnet og barnets situasjon. Utfordringer som barna opplever på andre områder i livet påvirker hvordan de mestrer skolen. Slike utfordringer kan ikke alene bli møtt gjennom tilpasninger innenfor skolesystemet. Det vil ofte være behov for helhetlig og tilrettelagt oppfølging i tett samarbeid med foreldre, barneverntjenesten og andre offentlige tjenester.

Styrke utsatte barn og unges skoleprestasjoner og skoletilknytning

KD og BLD har satt i gang flere prosesser som skal bidra til et bedre samarbeid mellom barnevernet og skolen. Departementene arrangerte i 2011 en brukerhøring om barnevernbarns skolegang for å belyse utfordringer og behov.¹⁵ Departementene skal i samarbeid med Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og Utdanningsdirektoratet (Udir) arrangere en felles forskerkonferanse i 2013 som vil gi et godt kunnskapsgrunnlag for videre arbeid. Udir har også utarbeidet et rundskriv som gir veiledning til skoleeiere og skoleledere om skolepersonalets opplysningsplikt til barneverntjenesten.¹⁶

¹⁴ Frønes, Ivar og Strømme, Halvor (2010), *Risiko og marginalisering. Norske barns levekår i kunnskapssamfunnet*, Oslo: Gyldendal

¹⁵ *Barnevernbarns skolegang. Brukerhøring 11. februar 2011*, BLD, rapport Q-1184B,

Særlige utfordringer for omsorgsplasserte barn

Bufdirs brukerundersøkelser fra 2010 og 2011¹⁷ tyder på at enkelte barn og unge som bor på barneverninstitusjon ikke får den opplæringen de har rett til etter opplæringsloven. Opplæringssektoren har et ansvar for å kartlegge læringsbehov og sørge for tilpasset opplæring, mens ansatte på barneverninstitusjonene på sin side må følge opp barnas skolegang. Signaler departementet har fått tyder på at ansatte ved barneverninstitusjonene kan ha ulike holdninger til det behovet barna har for å få opplæring og formell kompetanse. Det er derfor viktig å øke ansattes kunnskap og bevissthet om betydningen av skoleprestasjoner og skoletilknytning.

Bufdir har i samarbeid med Udir satt i gang et arbeid for å tydeliggjøre melderutiner når barn plasseres utenfor hjemmet. I plasseringssaker skal barnevernet sende melding til rett skolemynndighet om flyttingen, slik at barnet får et godt og tilpasset opplæringstilbud så raskt som mulig.

Flyttinger midt i skoleår gir utfordringer. Det kan føre til at det tar for lang tid før ungdom får tilbud om plass i videregående opplæring. På samme måte kan det gå lang tid før spesialpedagogisk tilbud er på plass for barn og ungdom som har behov for dette. Årsaken kan være manglende overføring av informasjon mellom kommuner og skoler, som igjen kan føre til at barn og ungdom som flytter til fosterhjem eller barneverninstitusjoner må utredes på nytt før spesialpedagogisk hjelp kommer på plass. Når barn i barnevernet flytter vil det ofte være behov for pedagogiske utredninger som skolen har et ansvar for å foreta. Slike pedagogiske kartlegginger er nødvendige for å avdekke kunnskapshull. Særlig viktig er det å ivareta dette for omsorgsplasserte barn.

BLD vil i samarbeid med KD se nærmere på disse problemstillingene og vurdere tiltak som bedrer opplæringstilbudet for barn som er plassert utenfor hjemmet.

¹⁶ Rundskriv Udir-10-2012- *Skolepersonalets opplysningsplikt til barneverntjenesten*

¹⁷ Rambøll (2011a): *Brukerundersøkelser blant barn i statlige og private barneverntiltak*, Rambøll (2011b): *Brukerundersøkelse. Barn i statlige og private barneverntiltak*. Førstnevnte er brukerundersøkelse fra 2010, mens den sistnevnte er fra 2011.

De har flytta meg rundt og jeg har flere ganger måtte bytte skole midt i skoleåret. Det er ikke lett å være en bra skolegutt på den måten.

Figur 5.2 Barnevernsproff, 16 år

Samtykke til spesialundervisning for barn i barnevernet

Barn som ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning. Behovet for spesialundervisning vurderes på bakgrunn av en sakkyndig vurdering. Barn som har krav på spesialundervisning skal også ha en individuell opplæringsplan.

Etter en omsorgsovertakelse har barneverntjenesten det løpende og helhetlige ansvaret for barnets videre oppvekst og omsorg. Fosterhjemmet eller institusjonen barnet er plassert i utøver den daglige omsorgen på vegne av barneverntjenesten. Men selv om foreldrene er fratatt omsorgen for barnet er det fortsatt de som skal samtykke til spesialundervisning, sakkyndig utredning og utarbeidelse av individuell opplæringsplan på barnets vegne. I motsetning til for eksempel helsehjelp, gjelder dette også i de tilfeller der barneverntjenesten har overtatt omsorgen for barnet uten foreldrenes samtykke.

For å ivareta det behovet barn under offentlig omsorg har for et nødvendig og tilpasset opplæringstilbud, er det behov for å vurdere endringer i opplæringsloven, slik at barneverntjenesten ved omsorgsovertakelse overtar kompetansen til å samtykke til spesialundervisning på barnets vegne.

Felles innsats for å motvirke frafall i videregående opplæring

Barn i barnvernet er overrepresentert blant dem som ikke fullfører videregående opplæring. Innsats for å motvirke frafall krever tverrfaglige virkemidler og samarbeid med foreldre.

*Losprosjektet*¹⁸ er et eksempel på hvordan ungdom med sammensatte vansker kan følges opp. Ungdommen får en kontaktperson – en los – som sørger for tett oppfølging og som bidrar til at ungdom klarer å nyttiggjøre seg av tiltak som tilbys innenfor skolen og av andre hjelpetjenester.

¹⁸ Prosjektet ledes av BLD og varer ut 2013. 15 bykommener deltar i dette prosjektet.

Departementet samarbeider med KD om Losprosjektet og andre tiltak som har som formål å bedre gjennomføringen i videregående opplæring gjennom partnerskapet Ny GIV.

*Ny GIV*¹⁹ er en satsing som har som mål å få flere ungdommer til å fullføre og bestå videregående opplæring. Et viktig grep for å lykkes med dette er å etablere et varig samarbeid mellom stat, fylkeskommuner og kommuner. Blant prosjektene i Ny GIV er:

- *Overgangsprosjektet*, som er rettet mot de svakest presterende elevene på 10.trinn. Elevene gis intensivopplæring i regne-, skrive- og leseferdigheter og følges tett opp i overgangen til videregående opplæring.
- *Oppfølgingsprosjektet* har som mål at flere ungdommer utenfor opplæring og arbeid skal komme i aktivitet. Prosjektet gjennomføres i tett samarbeid mellom den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten, arbeids- og velferdsforvaltningen og andre tjenester. Et sentralt tiltak er å gi ungdom en kombinasjon av praksisnær opplæring fra fylkeskommunen og arbeidstrening fra arbeids- og velferdsforvaltningen. Prosjektet har blant annet resultert i at langt flere ungdommer er i målrettet aktivitet, som for eksempel arbeidstrening og/eller praksisnær opplæring.

Departementene (Arbeidsdepartementet (AD), BLD, HOD og KD) har, som følge av samarbeidet i Ny GIV, gitt fylkesmannsembetene i oppdrag å arbeide for at ulike kommunale og fylkeskommunale tjenesters innsats rettet mot barn og unge skal bli bedre koordinert.

Veileder om samarbeid mellom barnevern og skole

BLD vil sammen med KD videreføre innsatsen for å bedre skoleprestasjoner og skoletilknytning blant utsatte barn og unge og lage en veileder om samarbeid mellom barnevern og skole. Målet er å:

- styrke tjenestenes kunnskap om hverandre
- gi juridiske avklaringer om meldeplikt og utveksling av informasjon
- tydeliggjøre barnevernets og skolens oppfølgingsansvar og roller
- vise hvordan tjenestene kan samarbeide for å gi utsatte barn og unge best mulig oppfølging i ulike faser av opplæringsløpet

¹⁹ Ny GIV ble lansert høsten 2010 og pågår ut 2013.

Departementet vil

- Videreføre det tverrdepartementale samarbeidet for å styrke barnevernbarns skoleprestasjoner og skoletilknytning, blant annet ved å:
 - Arrangere en felles forskerkonferanse for å få ny og oppdatert kunnskap om hva som skal til
 - Se særlig på situasjonen til barn som er plassert utenfor hjemmet slik at de ikke venter på skoleplass unødige lenge, får nødvendig tilpasset opplæring eller får den spesialpedagogiske hjelpen de har behov for
 - Øke institusjonsansattes kunnskap om betydningen av skoleprestasjoner og skoletilknytning
 - Følge opp prosjekter som skal bidra til at flere fullfører videregående opplæring
- Følge opp felles embetsoppdrag til fylkesmannen for at ulike tjenesters innsats rettet mot barn og unge skal bli bedre koordinert
- Sikre at barneverntjenesten får samtykkekompetanse ved behov for spesialundervisning i samarbeid med KD
- Utarbeide en felles veileder om samarbeid mellom barnevern og skole

5.3.2 Samarbeid mellom barneverntjeneste og arbeids- og velferdsforvaltningen

Familiene som barnevernet kommer i kontakt med tilhører i stor grad marginaliserte grupper med lav sosioøkonomisk status, lave inntekter og svak tilknytning til arbeidsmarkedet.²⁰ Fattigdomsproblemer og vedvarende lavinntekt gir økt problembelastning på flere områder. Det kan være utfordringer i form av helseproblemer, ustabile og dårlige boforhold og manglende sosialt nettverk. Dette er utfordringer som også påvirker barns livssituasjon.

Samarbeid om tiltak rettet mot barnefamilier

Barneverntjenesten har et ansvar for å sette inn tiltak når problembelastninger i familien har konsekvenser for barns omsorgssituasjon; enten ved at barnet utsettes for omsorgssvikt eller det er en forhøyet risiko for omsorgssvikt. I slike tilfeller er det viktig at barneverntjenesten samarbeider tett med arbeids- og velferdsforvaltningen. Arbeids- og velferdsforvaltningen har ansvar for å sette inn tiltak for å redusere belastninger som barn og

familier opplever som følge av levekårsutfordringer og fattigdom.

I formålsbestemmelsen i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen heter det at loven skal bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Rundskrivet til loven viser blant annet til at det skal tas særlig hensyn til barnefamilier og barns behov i alle vurderinger som blir foretatt.²¹ Ved stønad til livsopphold peker rundskrivet på at barn og unge skal sikres en trygg oppvekst og kunne delta i alminnelige skole- og fritidsaktiviteter uavhengig av om foreldrene har en vanskelig økonomi.

Barns behov blir ikke tilstrekkelig vurdert

Fylkesmannen har gjennom landsomfattende tilsyn i 2012 undersøkt om NAV-kontorene ved forvaltning av økonomisk sosialhjelp tar hensyn til om det er barn i husstanden og om barnas behov ivaretas. Tilsynsrapportene fra fylkesmennene²² avdekker utbredte mangler ved saksbehandlingen. Samlet sett viser tilsynet at barns behov i for liten grad blir kartlagt og individuelt vurdert ved behandling av søknader om økonomisk stønad fra personer med forsørgeransvar for barn.

Felles ansvar for ungdom i alderen 18-23 år

Samarbeid er viktig overfor ungdom over 18 år som mottar etterverntiltak fra barnevernet, for å lette overgangen til et selvstendig voksenliv. Et viktig mål med etterverntiltak til ungdom er å legge til rette for at ungdom etablerer seg i egen bolig og mestrer overgangen til arbeidsliv.²³ For at ungdom skal få den hjelpen de trenger, er det derfor ofte behov for at barneverntjenesten og arbeids- og velferdsforvaltningen samarbeider om tiltak.

Samarbeidet om ungdom er utfordrende, og barneverntjenesten blir ofte stående alene med oppfølgingsansvaret.²⁴ På oppdrag fra departementet har Bufdir i samarbeid med andre direktorat utarbeidet et oppslagsverk som viser hvilke forpliktelser ulike offentlige instanser har overfor utsatte ungdomsgrupper.²⁵ Her blir barnevernets

²¹ Rundskriv hovednr.35 Lov om sosiale tjenester i NAV

²² Tilsynsrapportene fra fylkesmennene er tilgjengelig på Statens helsetilsyns nettside

²³ Rundskriv om tiltak etter barnevernloven for ungdom over 18 år, BLD Q-13/2011

²⁴ Bakketeig og Backe-Hansen (red.) (2008): *Forskningsskunnskap om ettervern*, Oslo: NOVA-rapport 17/08

²⁵ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2013): *Oppslagsverk - Hvordan kan vi hjelpe ungdom som står i fare for å falle utenfor skole og arbeidsliv?*

²⁰ Fauske m.fl. (2009): *Barnevernet på ny kurs?*, NF-rapport 8/2009

og arbeids- og velferdsforvaltningens ansvar nærmere beskrevet.

Klarere ansvarsdeling

Departementet mener innsatsen til barnevernet og arbeids- og velferdsforvaltningen overfor marginaliserte grupper må bli bedre koordinert. Barnevernet må ofte forholde seg til velferdsbehov hos barn og familier, uten at situasjonen for barna er preget av akutt risiko eller omsorgssvikt.²⁶ Dette kan tyde på at det behov for å tydeliggjøre barneverntjenestens og arbeids- og velferdsforvaltningens roller og ansvar. Departementet legger til grunn at en forpliktende ansvarsdeling vil bidra til bedre samordning av tjenester overfor barn, ungdom og familier som har behov for tiltak fra begge tjenester.

Departementet vil

- Utarbeide felles retningslinjer for samarbeid og ansvarsdeling mellom barneverntjenesten og arbeids- og velferdsforvaltningen i samarbeid med AD

5.3.3 Samarbeidet mellom barnevernet og familievern

Barn som mottar hjelp fra barnevernet opplever ofte konflikter mellom foreldre, også når foreldrene ikke bor sammen. Stressnivået i mange av disse familiene er stort. Raundalenutvalget²⁷ foreslår at familievern må bli en mer aktiv samarbeidspartner for barnevernet. Et slikt samarbeid vil være til hjelp for barn som får en vanskelig livssituasjon på grunn av høyt konfliktnivå og samlivsproblemer hos foreldrene. Forslaget har fått støtte i høringen.

Familievern kan tilby tidlig og tilgjengelig hjelp som kan forebygge omsorgssvikt i form av konflikter og vold i familien. Barneverntjenesten kan også ha stor nytte av familievernets kompetanse i oppfølging av barn og foreldre i familier med høyt konfliktnivå. Regjeringen vil styrke innsatsen for å bedre samarbeidet mellom familievern og barnevernet.²⁸ Bufdir har iverksatt et utviklingsprosjekt som omhandler høykonfliktsaker i familievern. Prosjektet berører blant annet sam-

arbeidsrutiner mellom barnevern og familievern. Departementet mener det er formålstjenelig å bygge videre på dette arbeidet for å styrke samarbeidet.

Departementet vil

- Stimulere til et bedre samarbeid mellom familievern og barnevernet.

5.3.4 Samarbeid mellom barneverntjenesten og helsetjenester

Barnevernet skal sikre at barn og unge får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. Helse- og omsorgstjenestene har ansvaret for å yte helsehjelp. Begrepet helsehjelp defineres svært vidt og omfatter enhver handling som har forebyggende, diagnostisk, behandlende, helsebevarende, rehabiliterende eller pleie- og omsorgsformål, og som utføres av helsepersonell.

Barn har rett til nødvendig helsehjelp

Som andre pasientgrupper har barn og unge i barnevernet rett til «nødvendig helsehjelp», både fra den kommunale helse- og omsorgstjenesten og fra spesialisthelsetjenesten, herunder fra psykisk helsevern for barn og unge.²⁹ Barn og unge under 23 år med psykiske lidelser og rusmiddelavhengighet har rett til vurdering av spesialisthelsetjenesten innen ti virkedager og oppfyllelse av retten til nødvendig helsehjelp innen 65 dager.³⁰

Det er i mange saker behov for utstrakt samarbeid mellom barnevernet og ulike tjenester innenfor helse- og omsorgssektoren.

Barn med særlige hjelpebehov

Ansatte i barnevernet formidler at det er krevende å vurdere omsorgsevne til foreldre når barnet har nedsatt funksjonsevne.³¹ Omsorgssvikt kan være vanskeligere å oppdage, fordi barnet ikke er i stand til å gi uttrykk for dette selv. Andre ganger kan situasjoner tolkes som omsorgssvikt og manglende omsorgsevne, mens det i realiteten handler om at foreldre er slitne og mangler støtte til å håndtere situasjonen familien er i. Samarbeid og

²⁶ Fauske m.fl. (2009): *Barnevernet på ny kurs?*, NF-rapport 8/2009

²⁷ NOU 2012: 5 *Bedre beskyttelse av barns utvikling. Ekspertutvalgets utredning om det biologiske prinsipp i barnevernet*

²⁸ Prop 1 S (2012-2013)

²⁹ jf. Pasient- og brukerrettighetsloven §§ 2-1a og 2-1b.

³⁰ Jf. Pasient- og brukerrettighetsloven § 2-2 femte ledd og prioriteringsforskriften § 4a.

³¹ Gundersen, Farstad og Solberg (2011): *Ansvarsfordeling til barns beste? Barn og unge med funksjonsnedsettelse*, Oslo: NOVA-rapport nr.17/11

god ansvarsdeling mellom barneverntjenesten og helse- og omsorgstjenester kan bidra til at barneverntjenesten gjør bedre vurderinger og at barn med nedsatt funksjonsevne får bedre hjelp. Bufdir er i gang med å utarbeide en veileder for å øke barnevernets kompetanse om barn med funksjonsnedsettelse.

Psykiske problemer blant barn i barnevernet

Barn som opplever store belastninger hjemme, eller som er utsatt for omsorgssvikt og overgrep, har økt risiko for å utvikle emosjonelle og atferdsmessige problemer.³² Både norsk og internasjonal forskning viser at barn som får hjelp fra barneverntjenesten har høyere forekomst av psykiske vansker enn barn og unge ellers i befolkningen.³³ Selv om forskningen samlet sett viser en klar overrepresentasjon av psykiske vansker blant barn i barnevernet, gir ulike studier sprikende funn når det gjelder omfang. I en rapport fra Statens helse-tilsyn vises det til at det i dag ikke finnes noen systematisk oversikt over psykiske vansker hos barn med tiltak fra barnevernet, hva slags hjelp de trenger og hvilket tilbudet de får.³⁴ Det finnes heller ingen systematisk oversikt over antall barn med psykiske vansker som eventuelt *ikke* får det hjelpe tilbudet som de har behov for.

Flatøutvalget peker på sviktende samarbeid mellom barneverntjenesten og psykisk helsevern for barn og unge.³⁵ Utvalget mener videre at tilgangen på psykisk helsehjelp er for dårlig for barn og unge i barnevernet. I ovennevnte rapport fra Statens helsetilsyn tyder resultatene på at barn under omsorg fra barnevernet ikke i vesentlig større grad enn andre barn avvises av psykisk helsevern. Datagrunnlaget for undersøkelsen er imidlertid svakt, fordi det ikke eksisterer systematiske oversikter som kobler barnevernstatus sammen med behov for bistand, søknader om bistand eller tilbud om bistand fra psykisk helsevern.

Samtidig indikerer andre studier et underforbruk av psykiske helsetjenester blant barn og unge i barnevernet. Foreløpige funn i et pågående

forskningsprosjekt om barn og unge i barneverninstitusjoner i regi av NTNU viser at mange får en eller annen form for hjelp for psykiske problemer, men det er mangel på målrettet og forskningsbasert behandling for de spesifikke lidelsene som de unge i institusjonene har.³⁶ Undersøkelsene så langt tyder dessuten på at tilbudet om hjelp blir redusert etter at ungdommene kommer på institusjon. Tilsynserfaringer gir også eksempler på at barn og unge i barnevernet blir avvist, til tross for at de har behov for psykisk helsehjelp.³⁷

Samarbeidet mellom barnevernet og psykisk helsevern for barn og unge

Ulike forskningsprosjekter og utredninger gir grunnlag for å fremheve utfordringer som i særlig grad kan ramme barn og unge i barnevernet:

- Barn i barnevernet er spesielt sårbare, og mange står overfor sammensatte utfordringer og mangler oppfølging fra foreldre. Departementet har over tid mottatt innspill om at barn i barnevernet blir nedprioritert innenfor psykisk helsevern, fordi de lever i en uavklart omsorgssituasjon eller mangler motivasjon til å ta i mot hjelp. I prioriteringsveilederen «Psykisk helsevern for barn og unge» fremgår det imidlertid at barn i barnevernet er en gruppe som skal vies særlig oppmerksomhet.
- Gjeldende ordninger for døgnplassering og døgnbehandling er ikke tilpasset barnevernbarns behov og livssituasjon. Tilbud innenfor psykisk helsevern forutsetter i for stor grad at barn og unge har en trygg omsorgsbasis. Barn i barnevernet har behov for kombinerte behandlings- og omsorgstilbud. Manglende tilbud i helger og ferier kan innebære at barn som barnevernet har overtatt omsorgen for, må flytte mellom institusjoner. Dette skaper lite stabilitet for barn og unge som allerede befinner seg i en svært sårbar livssituasjon.
- Kompetansen blant ansatte i barnevernet er varierende når det gjelder å gjenkjenne symptomer på og kartlegge psykiske vansker. Fra psykisk helsevern sin side etterspørres det bedre kvalitet på utredninger fra barnevernet. Det pekes blant annet på behov for at henvisninger gir mer informasjon om tiltak som allerede er satt i gang og mer detaljert informasjon

³² Se blant annet NOU 2012: 5 *Bedre beskyttelse av barns utvikling, og Mykletun, Knudsen og Mathiesen (2009): Psykiske lidelser i Norge: Et folkehelseperspektiv*, Folkehelseinstituttet, rapport 2009:8.

³³ Fauske m.fl. (2009): *Barnevernet på ny kurs?*, NF-rapport 8/2009

³⁴ Statens helsetilsyn (2012): *Mytar og anekdotar eller realitetar? Barn med tiltak fra barnevernet og tjenester frå helsevern for barn og unge*, rapport fra Helsetilsynet 5/2012

³⁵ NOU 2009: 22 *Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge*

³⁶ Tjellflaot og Kayed (2012) : *Psykisk helse hos barn og unge i barneverninstitusjoner*, NTNU Samfunnsforskning AS

³⁷ Statens helsetilsyn (2012): *Mytar og anekdotar eller realitetar? Barn med tiltak fra barnevernet og tjenester frå helsevern for barn og unge*, rapport fra Helsetilsynet 5/2012

om barnets ferdigheter og funksjonsnivå. Bedre kompetanse i barnevernet vil også øke sannsynligheten for å avdekke tidlige tegn på alvorlige psykiske lidelser.

- Til tross for at mange barn og unge i barnevernet har psykiske vansker, viser aktivitetsdata innenfor psykisk helsevern at kommunalt barnevern fremkommer som henvisende instans i relativt få saker. Henvisninger fra kommunalt barnevern utgjør om lag 10 prosent av henvisningene totalt til poliklinikker og om lag 3 prosent av henvisningene totalt til døgninstitusjoner. Barneverntjenesten kan imidlertid ha en rolle overfor barnet, uten at de står som henvisende instans.

Samarbeidsavtaler mellom barnevern og helse

Samarbeidet mellom barneverntjenesten og psykisk helsevern kompliseres av at tjenestene er organisert på ulike forvaltningsnivåer. Samarbeid på tvers av forvaltningsnivå krever gjerne en sterkere formell forankring, for eksempel i form av samarbeidsavtaler.

Bufdir har i samarbeid med Hdir utarbeidet forslag til standardiserte samarbeidsavtaler mellom helsetjenesten og statlig barnevern på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Formålet med avtalene på lokalt nivå er blant annet å sikre systematisk samarbeid mellom helsetjenestene og Bufetat. I avtalemalen foreslås det å opprette lokale samarbeidsfora, og det er beskrivelser av oppfølgingsansvar og samarbeidsrutiner. I Region Sør er det etablert en samarbeidsgruppe som har til hensikt å finne virksomme tiltak i konkrete saker av alvorlig og akutt karakter der flere offentlige aktører har ansvar samtidig. Ordningen har gitt mer skreddersydde tiltak til unge som trenger koordinert og rask handling fra flere offentlige tjenesteytere. Det er viktig å bygge videre på de positive erfaringene. Departementet ønsker derfor å legge til rette for tilsvarende samarbeidsavtaler mellom kommunalt barnevern og spesialisthelsetjenestene.

Flatøutvalgets forslag om samarbeid mellom barnevern og psykisk helsevern

Flatøutvalget³⁸ mener det er behov for å bedre tilgangen til psykisk helsehjelp for barn og unge i barnevernet (jf. oversikt i kapittel 5.1.3). Utvalget foreslo at det etableres felles institusjoner for barn

og unge som har behov for både omsorgstilbud og behandling. Videre foreslo utvalget lovendringer som skal tydeliggjøre spesialisthelsetjenestens forpliktelse til å samarbeide med barneverntjenesten og sørge for døgnbaserte tilbud for barn og unge i barnevernet. Utvalget mente også at det er behov for å vurdere hvordan refusjonstakstene innenfor psykisk helsevern påvirker omfanget av samarbeid.

Manglende tilgang til psykisk helsehjelp har alvorlige konsekvenser for barn som allerede befinner seg i en sårbar situasjon. Departementet er enig i intensjonene som ligger bak forslagene til Flatøutvalget og mener det er behov for å styrke samarbeidet mellom barnevernet og psykisk helsevern. Departementet vil i sin videre oppfølging av dette legge til grunn at tilgangen til psykisk helsehjelp for barn og unge i barnevernet bør bedres.

Det vises samtidig til at Statens helsetilsyn mener det fortsatt er behov for mer kunnskap om psykiske vansker og lidelser blant barn i barnevernet og hvilken hjelp de får. Departementet støtter denne vurderingen. Mer utfyllende kunnskap vil gi et bedre grunnlag for å vurdere forslag om lovendringer. Departementet merker seg de juridiske virkemidlene som Flatøutvalget foreslår, men mener at det i første omgang er hensiktsmessig å vurdere hvor langt man kan komme med andre tiltak.

Departementet vil

- Legge til rette for at barn i barnevernet får nødvendig tilgang til psykisk helsehjelp. Departementet vil i samarbeid med HOD sørge for at:
 - Det opprettes et forpliktende samarbeidsforum mellom Hdir og Bufdir med mål om å styrke samarbeidet mellom barnevernet og psykisk helsevern for barn og unge
 - Hdir og Bufdir utarbeider felles retningslinjer om samarbeidet mellom barnevernet og psykisk helsevern for barn og unge
 - Direktoratene gis i oppdrag å legge til rette for forpliktende samarbeidsavtaler mellom helse og barnevern på både kommunalt og statlig nivå
 - Det legges til rette for videre forskning og kunnskapsutvikling for å få mer kunnskap om psykiske vansker og psykiske lidelser hos barn i barnevernet og mer systematisk oversikt over hva slags hjelp de trenger og hvilken oppfølging de får. Dette ses i sammenheng med behovet for økt forskningskunnskap om hva barn i barnevernet strever med generelt, jf. kapittel 4.

³⁸ NOU 2009: 22 *Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge*

5.4 Oppsummering

Barneverntjenesten har en plikt til å samarbeide med andre når dette er nødvendig for at barn skal få den hjelpen de trenger. Departementet vil legge

til rette for at samarbeidet mellom barneverntjenesten og andre tjenester styrkes.

Det er barnets og familiens behov for hjelp som må danne grunnlaget for hvem som må samarbeide og hvordan samarbeidet bør innrettes.

6 Kvalitet i barnevernets arbeid

Selv om ansatte og ledere i kommunalt og statlig barnevern gjør en stor innsats ut fra de forutsetninger de er gitt, viser rapporter fra Statens helse-tilsyn og Riksrevisjonen manglende kvalitet i alle deler av barneverntjenestens arbeid. For mange meldinger blir henlagt og undersøkelser er ikke grundige nok. Når barnevernet undersøker en sak, har de i mange tilfeller ikke snakket med barnet. Videre viser rapportene at barnevernet ikke evaluerer den hjelpen de gir.¹ Funnene indikerer at det er en risiko for at barnevernlovens formål og kravene til kvalitet ikke blir fulgt godt nok opp.

Som kapittel 4 beskriver, møter barnevernet mange barn og unge som står overfor komplekse utfordringer og familier som befinner seg i en marginalisert og vanskelig situasjon. For å gi virksom hjelp må kvaliteten i barnevernets arbeid være god. Hjelpen skal være kjennetegnet av omsorg for barnet, respekt for barn og foreldres rettigheter, og kompetanse til å bidra til en positiv utvikling for barnet. Foreldrene må møtes med anerkjennelse og få hjelp til å utvikle sine ressurser som omsorgspersoner.

Departementets mål:

- Alle deler av barnevernet skal sikre høy kvalitet i tiltak og tjenester til det beste for barn og familier

Høy kvalitet betyr:

- at hjelpen skal bidra til positive endringer i barnets liv
- at barn og familier medvirker i alle prosesser
- et målrettet arbeid med tiltak som gir positive endringer. Det betyr at barnevernet må ta i bruk den best tilgjengelige kunnskapen om metoder og tilnæringsmåter

¹ Riksrevisjonens undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler, Dokument 3:15 (2011-2012), Statens helsetilsyn (2012): *Oppsummering av landsomfattende tilsyn med kommunalt barnevern 2011 - undersøkelse og evaluering*. Rapport 2/2012.

Ingen spør MEG hvordan
det VIRKELIG er.

Figur 6.1 Et barn med erfaring fra barnevernet

- et samarbeid med andre tjenester som skole, barnehage, arbeids- og velferdsforvaltningen, helsestasjon og psykisk helsevern for å sikre helhetlig hjelp

6.1 Kvalitet i barneverntjenestens saksbehandling

Høy kvalitet forutsetter at saksbehandlingen i barnevernet er forsvarlig og at den ivaretar barn og foreldres rettssikkerhet. Saksbehandlingen i barnevernet kan inndeles i tre faser; meldings-, undersøkelses- og tiltaksfasen. Kvaliteten på arbeidet i de ulike fasene er av avgjørende betydning for å fatte riktige beslutninger.

Meldingsfasen

Dersom barneverntjenesten mener at meldingen ikke gir grunnlag for undersøkelse, skal meldingen henlegges. I 2011 mottok barneverntjenestene 48 416 meldinger. Som del av Riksrevisjonens undersøkelse ble 169 henlagte meldinger vurdert av to tidligere barnevernledere. For drøyt halvparten av meldingene var begge enige i barneverntjenestens vurdering om å henlegge meldingene. For de resterende meldingene var det dels enighet om at avgjørelsen om å henlegge meldingene var feil, dels ulike syn på hva som var korrekt vurdering. Gjennomgangen viser at det er stor variasjon i hvor mye som dokumenteres. I flere av meldingene manglet utdypende informasjon av relevante opplysninger, og flere manglet en barnevernfaglig begrunnelse for henleggelsen. Det ble dermed vanskelig å etterprøve barneverntjenestens vurdering av de enkelte meldingene.

Undersøkellesfasen

Riksrevisjonens undersøkelse viser at det i 2011 i gjennomsnitt var fristoverskridelser i 17 prosent av sakene (6 539 undersøkelser). De fleste barneverntjenester viser til manglende kapasitet som en viktig årsak. I Helsetilsynets rapport gis eksempler på kommuner hvor undersøkelsen ble henlagt uten tiltak, selv om det var alvorlig bekymring for barnets situasjon i hjemmet. Barneverntjenestene som er intervjuet i Riksrevisjonens undersøkelse sier at en del av henleggelsene skyldes at foreldrene ikke ønsker tiltak, eller de ønsker ikke å samarbeide om det aktuelle tiltaket. Andre årsaker til henleggelse er henvisning til andre hjelpeinstanser, eller at barneverntjenesten ikke finner grunnlag for tiltak som foreldrene har søkt om, for eksempel økonomisk hjelp eller avlastning.

Tiltaksfasen

Riksrevisjonens undersøkelse konkluderer med at oppfølgingen av barn med hjelpetiltak og barn i fosterhjem ikke er god nok. Konklusjonen er også at tilbudet av hjelpetiltak ikke er tilstrekkelig, og at det mangler kunnskap om bruk og virkninger av hjelpetiltak. På fosterhjemsområdet viser undersøkelsen at 12 av 17 fylkesmannsembeter i 2010 har gitt barneverntjenesten kritikk eller konkludert med lovbrudd knyttet til oppfølging av fosterhjem. Bakgrunnen er blant annet for få fosterhjemsbesøk i forhold til kravet om fire besøk i året, manglende samtale med barnet ved besøk i fosterhjemmet, og manglende dokumentasjon på at samtalen har funnet sted. Kommunene oppgir årsaker som manglende rutiner og systemer for gjennomføring av besøk og oppfølging, tidspress, sykefravær og mangelfull kompetanse.

En nærmere beskrivelse av kvalitetsutfordringer i barnevernets tiltak følger i kapitlene om hjelpetiltak (kapittel 8), fosterhjem (kapittel 9) og institusjoner (kapittel 10). I kapittel 7 går vi nærmere inn på kompetansespørsmål, som er en sentral forutsetning for å sikre høy kvalitet.

6.2 Barnevernet skal yte forsvarlige tjenester

Arbeidsgiver har et ansvar for at arbeidet som gjøres er forsvarlig og i tråd med bestemmelsene i loven. Departementet foreslår i kapittel 17 å lovfeste en ny bestemmelse om at tjenester og tiltak

etter barnevernloven skal være forsvarlige. Å lovfeste forsvarlighetskravet vil tydeliggjøre og presisere barnevernets plikt til å yte forsvarlige tjenester. Et lovfestet krav om forsvarlige tjenester gir tilsynsmyndigheten et bedre utgangspunkt for å kontrollere om tjenestene etterlever lovens krav. Tilsynsmyndigheten vil kunne konstatere avvik med hjemmel i forsvarlighetskravet, enten alene eller i kombinasjon med barnevernlovens øvrige bestemmelser.

God praksis

Forsvarlighetskravet innebærer at tjenestene må holde tilfredsstillende kvalitet, ytes i tide og i et tilstrekkelig omfang. Det handler blant annet om hva som er en god barnevernfaglig praksis, som igjen bygger på oppdatert kunnskap og allmenngyldige samfunnsetiske normer. Forsvarlighetskravet vil med andre ord endre seg over tid i takt med utvikling av ny kunnskap og kompetanse. Det er følgelig behov for å utvikle anbefalinger som kan beskrive god praksis.

Kvalitetsmål og faglige anbefalinger for å understøtte god praksis (nærmere beskrevet i kapittel 6.3.1 og 6.3.2) kan være en hjelp for stat og kommune til å tydeliggjøre hva som er forsvarlige tjenester.

6.3 Kjennetegn på høy kvalitet i barnevernet

Mange kommuner ivaretar kvaliteten i barneverntjenestene gjennom å ha systemer for planlegging, dokumentasjon og oppfølging. Tilsyn og undersøkelser viser likevel at det er en stor risiko for at kvalitet og innhold i tjenester og tiltak ikke er gode nok.

Internkontroll bidrar til kvalitetskontroll

Kvalitet kan måles på ulike måter. Internkontrollsystemer i kommunen eller i organisasjonen er ett av verktøyene som kan brukes for å dokumentere at tjenestene utøves i samsvar med lovkrav. Det må være et dokumentert og reelt samsvar mellom lovkrav og praksis. Departementet forutsetter at kommunene har interkontrollsystemer som bidrar til å forbedre rutiner og arbeidsprosesser knyttet til å vurdere meldinger, slik at undersøkelser planlegges og gjennomføres i tråd med målkrav. Dette er områder Riksrevisjonen har påpekt behov for å forbedre.

Saksbehandlersystemet bidrar til å vurdere kvalitet

Saksbehandlersystemet er også et bidrag til å vurdere kvalitet i barnevernets arbeid. Kommunene bruker et elektronisk saksbehandlingssystem, hvor en del data trekkes ut og sendes til Statistisk sentralbyrå. Blant annet registreres fristoverskrifter og om barn har tiltaksplan. Slike indikatorer gir informasjon som er nyttig, men samtidig forteller de ikke tilstrekkelig om innholdet i tiltaksplanene, og om dette er i samsvar med barnets behov. Kommunenes evaluering av tiltaksplanene vil kunne indikere om kvaliteten er god, jf. kapittel 8 om hjelpetiltak. For å nå barnevernlovens formålsbestemmelse om «nødvendig hjelp og omsorg til rett tid», er det nødvendig å vurdere tjenestene og tiltakene ut fra andre kjennetegn på god kvalitet.

Kvalitetsmål på andre tjenesteområder

Verdens helseorganisasjons (WHO) strategi «Helse for alle innen år 2000»² ligger til grunn for Helsedirektoratets nasjonale strategi for kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten.³ Den inneholder blant annet seks elementer som samlet utgjør strategiens mål om tjenester av god kvalitet. Disse er:

- virkningsfulle tiltak
- trygge og sikre tjenester
- involvering av og innflytelse til brukerne
- god samordning og kontinuitet i tjenestetilbudet
- god ressursutnyttelse
- tilgjengelige tjenester og rettferdig fordeling

Buudir har lagt disse kvalitetskriteriene til grunn for sitt arbeid. I og med at kriteriene benyttes både nasjonalt og internasjonalt, er disse godt kjent i flere sektorer. Departementet har derfor valgt å legge de samme kriteriene til grunn for arbeidet i barnevernet.

6.3.1 Kvalitetsmål i barnevernet

Barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling må få nødvendig

² Strategien ble lansert på 70-tallet og inneholder WHO's program mål for å sikre helse og velferd for verdens befolkning. WHO har blant annet pekt på behovet for dokumentasjon som kan brukes i det enkelte lands utvikling av tiltak for å redusere sosiale helseforskjeller.

³ Sosial- og helsedirektoratet (2005): *...Og bedre skal det bli! Nasjonal strategi for kvalitetsforbedring i Sosial- og helsetjenesten (2005-2015)*, Veileder IS-1162.

hjelp og omsorg til rett tid. De seks nasjonale kvalitetsmålene beskrives nærmere under.

*Kvalitetsmål 1:**Barn og familier skal få hjelp som virker*

Formålet med all hjelp barnevernet gir, er å gi barn hjelp som virker og som bidrar til å gi varige og positive endringer i barnets liv. Tilstrekkelig og systematisert kunnskap om barnet og barnets situasjon gjennom utredninger, må ligge til grunn for tiltaksvalg. Å gi virksom hjelp forutsetter altså at barnevernet legger vekt på å utrede barnets situasjon og familiens ressurser.

Høy kvalitet forutsetter at ansatte har oppdatert kunnskap om hva slags tiltak som gir virksom hjelp. Kommunen har som arbeidsgiver et ansvar for at de ansatte i barneverntjenesten har nødvendig kompetanse og får nødvendig opplæring.

Kunnskap skapes gjennom systematisk dokumentasjon av erfaringer og forskning. Kunnskapen må gjøres tilgjengelig gjennom for eksempel utdanningsinstitusjonene, Bufdir og fylkesmannen.

*Kvalitetsmål 2:**Barn og familier skal møte trygge og sikre tjenester*

Ansatte i barnevernet skal møte barna med omsorg, varme og anerkjennelse. Barna skal ha vern mot overgrep, atferd som krenker deres integritet og negativ påvirkning. Det gjelder alle som får tiltak fra barnevernet. Et særskilt blikk må likevel rettes mot dem barnevernet har overtatt omsorgen for. For disse trer barnevernet inn som omsorgsgiver i stedet for foreldrene. For barn som bor på institusjon, skal bruk av tvang kun benyttes der det er helt nødvendig.⁴ Andre fremgangsmåter skal være vurdert først.

Stabilitet og kontinuitet i omsorgen står sentralt når barnevernet har overtatt omsorgen for et barn. Barn skal i minst mulig grad flytte mellom ulike omsorgstiltak, og de skal forholde seg til færrest mulig omsorgspersoner. I tillegg skal barn sikres forutsigbarhet gjennom å vite hva som skal skje på kort og lengre sikt.

Ved uheldige hendelser må barnevernet lære gjennom å identifisere årsakene til feil og kvalitetssvikt. Den nye kunnskapen må utnyttes for å redusere faren for gjentakelse.

⁴ Jf. Forskrift om rettigheter og bruk av tvang under opphold i barneverninstitusjon

*Kvalitetsmål 3:**Barn og familier skal bli involvert og ha innflytelse*

Barn, unge og familier må bli sett og tatt på alvor. De skal ha mulighet til å medvirke og ha innflytelse både i planlegging av tjenestene de får av barnevernet og i oppfølgingen av tiltak. Barnevernet skal vise respekt for barnas og foreldrenes synspunkter og behov. Dersom det er konflikt mellom barnets og foreldrenes interesser, skal barnevernet ivareta barnets interesser. Det enkelte barnets beste skal ligge til grunn for utformingen av hjelpen.

Å involvere og gi innflytelse til barn og foreldre betyr at barnevernet må ha systemer og metoder for medvirkning og informasjon i alle faser av en barnevernssak, fra undersøkelse og tiltak i hjemmet, til institusjon eller fosterhjem og senere oppfølging. Barn skal ikke oppleve at de mangler informasjon om deler av livsløpet sitt. Biologiske foreldre skal også ivaretas i de ulike fasene av barnevernsaken.

*Kvalitetsmål 4:**Barn og familier skal møte tjenester som er samordnet og preget av kontinuitet*

Barnevernet møter mange barn og unge som har sammensatte problemer, der også familiene har et sammensatt hjelpebehov. For å oppnå god kvalitet må barnevernet ofte samarbeide med andre tjenester, slik at barn og familier får koordinerte tjenester og helhetlige tiltak. Det er barnets og familiens behov for hjelp som må danne grunnlag for samarbeid. Det er disse behovene som avgjør hvilke tjenester som må gjøre en innsats og hvordan den felles innsatsen må innrettes.

*Kvalitetsmål 5:**Barnevernets ressurser skal utnyttes godt*

Ressursene i barnevernet, herunder ansattes kompetanse og økonomiske rammer, må organiseres slik at de kommer barna til gode. Høy kvalitet forutsetter at ressursene er utnyttet på en slik måte at barnet får de beste utviklingsmulighetene og at ressursene blir utnyttet til samfunnets beste. Dette gjør det nødvendig å omstille tiltaksapparatet jevnlig for å tilpasse det til skiftende behov. God utnyttelse av ressursene forutsetter også at barnevernet rekrutterer og beholder kompetente ansatte og ledere, slik at barna får den hjelpen de trenger.

Ved valg av tiltak må det tas hensyn til barnets behov, alvoret i situasjonen, forventet nytte

og kostnadene forbundet med tiltaket. Bruk av ressurser og god hjelp i en tidlig fase i barnets liv kan spare samfunnet for store kostnader i et livsløpsperspektiv. En forskningsrapport viser at tiltak som motvirker marginalisering blant ungdom gir store gevinster for samfunnet. Det vises blant annet til at gevinsten av tiltak som gjør at 100 personer som ellers ville havnet på uføretrygd får en tilknytning til arbeidsmarkedet som voksne, anslås til over 1 milliard kroner i nåverdi.⁵

*Kvalitetsmål 6:**Barnevernet skal sørge for likeverdige tjenester*

Barnevernet skal organisere tjenestene for befolkningen slik at de får likeverdige tjenester, uavhengig av bosted, sosial tilhørighet, etnisk bakgrunn, språk, livssyn, funksjonsevne eller seksuell orientering. Alle tjenester skal være tilgjengelige og fordelt slik at alle gis samme mulighet til å oppnå et godt resultat.

Det kreves bredde både i kompetanse og tiltak for å kunne møte barn og familier med ulike behov. Små kommuner med få ansatte i barneverntjenesten kan ha særskilte utfordringer med å sikre god kvalitet i utredningsarbeid og tiltak. Samarbeid med andre tjenester i kommunen og barneverntjenester i andre kommuner kan styrke barnevernets kompetanse og gi bedre tilgang på nødvendige tiltak.

Departementet vil

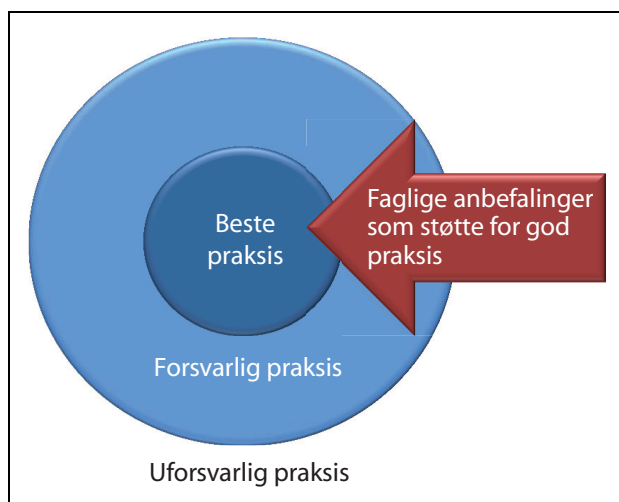
- At alle deler av barnevernet tar i bruk de seks nasjonale kvalitetsmålene for å videreutvikle kvalitet i barnevernets tjenester og tiltak
- Bufdir, som fagdirektorat for hele barnevernet, skal være en viktig aktør for å spre kunnskap om målene

6.3.2 Faglige anbefalinger

Kvalitetsmålene som er presentert ovenfor er generelle; de gjelder for alle barnevernets tjenester og tiltak. Barnevernlovens formålsbestemmelse er grunnlaget for kvalitetsmålene.

De ulike kvalitetsmålene må operasjonaliseres gjennom faglige anbefalinger for hva som er god praksis på ulike deler av barnevernets arbeid. De faglige anbefalingene vil slik kunne synliggjøre

⁵ Rasmussen m.fl. (2010): *Samfunnsøkonomiske konsekvenser av marginalisering blant ungdom*, Vista Analyse, rapport nr. 2010/07



Figur 6.2 Faglige anbefalinger som støtte for beste praksis

hva som er beste praksis. Faglige anbefalinger må bygge på oppdatert kunnskap og ta utgangspunkt i de viktigste utfordringene og problemstillingene på de aktuelle arbeidsområdene. Det kan være hensiktsmessig å synliggjøre arbeidsmåter, arbeidsprosesser, faktorer og forhold som er kritiske for å sikre høy kvalitet og gode resultater på området.

Bufdir har utarbeidet faglige anbefalinger for akuttarbeid i samarbeid med noen kommuner. Dette prøves nå ut.

Forsvarlighetskravet og faglige anbefalinger

Kravet til forsvarlighet foreslås lovfestet (kapittel 17). Det innebærer at alle barnevernets tiltak og tjenester skal være forsvarlige. Samtidig utvikles det hele tiden ny kunnskap som er relevant for barnevernets arbeid. Faglige anbefalinger skal ta utgangspunkt i den beste tilgjengelige kunnskapen, og slik kunne synliggjøre hva som er beste praksis.

Forsvarlighetskravet har en dobbeltfunksjon. På den ene siden handler kravet om forventninger til hvordan tjenestene bør være, altså god barnevernfaglig praksis. De faglige anbefalingene skal gi støtte for å utvikle god barnevernfaglig praksis. Samtidig angir forsvarlighetskravet hvor store avvik fra god praksis som kan aksepteres før avviket medfører uforsvarlighet. Se også figur 6.2.

Faglige anbefalinger må omfatte alle deler av barnevernet

Utviklingen av faglige anbefalinger for ulike deler av barnevernets virksomhet er nødvendig for å

sikre bedre kvalitet i barnevernet. Utviklingsarbeidet bør etter hvert omfatte samtlige deler av barnevernet, så vel på kommunalt som på statlig nivå.

Det er også behov for å utvikle metoder for å vurdere kvaliteten i barnevernets virksomhet. En slik metode er bruk av kvalitetsindikatorer. En kvalitetsindikator er et indirekte mål, en pekepinn som sier noe om kvaliteten på det området som måles.⁶ Kvalitetsindikatorer kan brukes for å overvåke kvaliteten på nasjonalt nivå, regionalt, i den enkelte virksomhet, eller på det enkelte arbeidsområdet.

Noen kommuner vil ha behov og ønske om bistand i arbeidet når nye arbeidsmåter skal utvikles og implementeres. Departementet viser til forslaget i kapittel 15 om at Bufdir videreutvikles som fagdirektorat og blir et fagdirektorat for hele barnevernet. Det vil være naturlig at Bufdir i samarbeid med kommunene utvikler faglige anbefalinger med tilhørende kvalitetsindikatorer. Et nasjonalt indikatorsystem skal bidra til at det utvikles et sett av overordnede nøkkeldata som sier noe om praksis i barnevernet ut fra de seks kvalitetsmålene. Det vil gi mulighet til å vurdere egen kommune, eller egne tiltak, opp mot andre kommuner eller tiltak.

Departementet vil

- Sørge for å utvikle faglige anbefalinger på sentrale områder i samarbeid med kommunene og barn og familier med erfaring fra barnevernet. De faglige anbefalingene skal utvikles med utgangspunkt i forsknings og erfaringsbasert kunnskap på områdene.
- At det utvikles kvalitetsindikatorer som et bidrag til å vurdere barnevernets arbeid opp mot kvalitetsmål og faglige anbefalinger.

6.4 Oppsummering

Barnevernets tiltak og tjenester skal ha høy kvalitet. Revisjons- og tilsynsrapporter gir eksempler på manglende kvalitet i barnevernets arbeid. Departementet foreslår å lovfeste krav til forsvarlige tjenester i barnevernloven. I tillegg vil departementet styrke kvaliteten gjennom bruk av nasjonale kvalitetsmål, faglige anbefalinger og kvalitetsindikatorer. Dette vil gi de ansatte tilgang til oppdatert fagkunnskap, og dermed styrke kvaliteten i barnevernets arbeid.

⁶ Meld.St. 10 (2012-2013) *God kvalitet - trygge tjenester. Kvalitet og pasientsikkerhet i helse- og omsorgstjenesten.*

7 Et robust barnevern med høy kompetanse

Et kompetent og robust barnevern er avgjørende for å nå målet om at barn, unge og familier skal få tjenester og tiltak med høy kvalitet. Evalueringer og tilsyn viser at kompetansenivået i barnevernet varierer, og at kompetansen er for lav på flere områder.¹ Det er stor variasjon mellom utdanningene som kvalifiserer til arbeid i barnevernet. Flere av utdanningene møter ikke de ansattes behov for kompetanse i tilstrekkelig grad. Det er behov for mer forskning som forbedrer barnevernets praksis.

Konsekvensen av manglende kompetanse er at barn og unge ikke alltid får nødvendig hjelp, at de får feil tiltak, eller at hjelpen kommer for sent. Noen ganger kan manglende fagkunnskap forverre en allerede vanskelig situasjon. Tiltak for å styrke kompetansen er derfor viktig.²

Samarbeid på tvers av kommunegrensene kan noen ganger være hensiktsmessig for å gjøre barnevernet mer robust. Et robust barnevern innebærer at barneverntjenesten har tilstrekkelige kompetanse, ressurser og tiltak for å kunne løse sine oppgaver.

Departementets mål

- At barnevernet over hele landet skal ha tilgang på nødvendige kompetanse, ressurser og tiltak.

7.1 Kunnskapstriangelet: praksis, utdanning og forskning

Å styrke kompetansen i barnevernet krever systematisk samarbeid og samspill mellom praksis,

utdanning og forskning. Disse utgjør til sammen et kunnskapstriangel³, der alle elementer er nødvendige for å nå målet om et kunnskapsbasert barnevern. Hovedmålet er at kompetanse- og kunnskapsutviklingen skal gjøre det mulig å gi barn og unge rett hjelp til rett tid.

Hva skal til for å nå målet om et kunnskapsbasert barnevern?

Ansatte i barnevernet må få mulighet til å formidle sine kompetansebehov til utdanningene, og samtidig kunne gi innspill til forskningen om hva de trenger mer kunnskap om. Utdanningene må formulere sine kompetansemål ut fra kompetansebehovene i praksisfeltet, og sørge for at nyutdannede får kompetanse som bygger på oppdatert forskning. Forskningen må på sin side gi barnevernet god kunnskap om risikofaktorer og om hva barna og familiene i barnevernet strever med. Barnevernet trenger også kunnskap om gode og kvalitetssikrede tiltak og arbeidsmetoder som bidrar til positive endringer i barn og unges liv. Et kunnskapsbasert barnevern forutsetter gjensidig utveksling av erfaringer, informasjon og kunnskap mellom praksis, utdanning og forskning.

Barnevernet må systematisk ta i bruk kvalitetssikrede metoder. For å lykkes må prosessen være planlagt og målrettet. Å iverksette forskning og utvikle praksis som bygger på forskning må være en kontinuerlig prosess. Kunnskap og kompetanse skal overføres aktivt fra forskning. Dette krever blant annet:

- ferdighetsbasert opplæring av de som skal bruke kunnskapen i praksis
- evalueringer av praktikernes arbeid
- veiledning av praktikere og kvalitetssikring⁴

¹ Bl.a. Myrvold m.fl. (2012): *Den vanskelige samhandlingen. Evaluering av forvaltningsreformen i barnevernet*, NIBR-rapport 2011:25, Riksrevisjonens undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler, Dokument 3:15 (2011-2012), Statens helsetilsyn (2012): *Oppsummering av landsomfattende tilsyn med kommunalt barnevern 2011 – undersøkelse og evaluering*, Rapport 2/2012

² *Politisk plattform for flertallsregjeringen*. Utgått av Arbeiderpartiet, Sosialistisk venstreparti og Senterpartiet 2009-2013.

³ Begrepet "kunnskapstriangel" brukes ofte om områdene forskning, utdanning og innovasjon. I denne meldingen brukes begrepet om praksis, utdanning og forskning. Dette er delvis i tråd med måten Norges forskningsråd benytter begrepet i omtalen av behovet for kunnskapsutvikling i offentlig tjenesteyting og forvaltning. Se Forskningsrådet (2012): "Utnytt forskningens muligheter. Forskningsrådets innspill til forskningsmeldingen 2013".

⁴ Ogden, T. (2012): *Evidensbasert praksis i arbeidet med barn og unge*, Oslo: Gyldendal Akademisk

Direktoratet skal gi faglige anbefalinger

Departementet foreslår i kapittel 15 at Bufdir skal få et ansvar for å gi faglige anbefalinger og støtte til barneverntjenestene i kommunene. Direktoratet har allerede i dag ansvaret for å styrke samarbeidet mellom praksisfelt, utdanning og forskning gjennom et eget samarbeidsorgan, i samarbeid med departementet. Som et fagdirektorat for hele barnevernet vil direktoratet få oppgaver som vil bidra til å styrke kompetansen i alle ledd.

Barnevernets praksis

Ansatte i det kommunale barnevernet møter mange ulike familier og barn i alle aldre som har forskjellige utfordringer i livet. Barnevernet trenger en grunnleggende kompetanse om barns utvikling, samspill mellom barn og foreldre, barn utsatt for omsorgssvikt, barn i krise, samtale med barn og barns rettigheter. Samtidig trengs det spesialisert kompetanse avhengig av de oppgavene barnevernet skal løse.

Utdanningenes rolle

Grunnutdanningene skal gi studenter et utgangspunkt for arbeid i både kommunalt og statlig barnevern. Grunnutdanningene skal derfor gi en tilstrekkelig bredde i kompetansen for å kunne arbeide flere steder i barnevernet. Det er imidlertid mange arbeidsoppgaver i barnevernet som krever forskjellig fagbakgrunn og ansatte med spesialistkompetanse. Noen ganger vil det være nødvendig å ha utdanning på masternivå for å løse oppgavene best mulig.

7.1.1 Kompetansebehov i statlig og kommunalt barnevern

Kompetanse om barns behov

Barn i barnevernet er en sammensatt gruppe med mange forskjellige behov. Barna tilhører i overveiende grad en marginalisert gruppe, med foreldre med lav inntekt, svak tilknytning til arbeidsmarkedet og med større helsemessige utfordringer enn befolkningen for øvrig. Barna kan ha vært utsatt for omsorgssvikt i form av neglisjering, psykisk trakassering, vold og overgrep. Slike erfaringer påvirker barnas hverdag og kan prege dem langt inn i voksenlivet. Se nærmere omtale av hva som kjennetegner barn og foreldre i barnevernet i kapittel 4.

Hjelpen barna får må være basert på kunnskap om hva barn generelt har behov for, og inngående kunnskap om hvilke behov barna i barnevernet har. Barnevernet må også ha kompetanse til å gi hjelp som bidrar til positive endringer i barnas liv og ivaretar barnas framtidsmuligheter, blant annet gjennom å støtte opp om skolegangen deres.

Utredningskompetanse

Evalueringen av forvaltningsreformen i barnevernet, tilsynet med det kommunale barnevernet og undersøkelser om barnevernet i små kommuner, viser at det er behov for styrket kompetanse på utredning.⁵ God utredningskompetanse er en forutsetning for at barnevernet fatter de riktige beslutningene for blant annet valg av tiltak. Det betyr at barnet og familien som kommer i kontakt med barnevernet skal utredes med utgangspunkt i både ressursene de har og problemene.

Grunnutdanningene må gjenspeile at utredninger er en grunnleggende del av barnevernets arbeid. I tillegg er det behov for å styrke kompetansen hos erfarne barnevernarbeidere, med utgangspunkt i ny kunnskap. Departementet vil derfor særskilt rette oppmerksomheten på utredningskompetansen i barnevernet i tiden framover. Å styrke utredningskompetansen innebærer også å styrke kompetansen til å avdekke traumer, vold, overgrep og kvaliteten i tilknytningen mellom barn og omsorgspersonene. For å styrke barnevernets utredningskompetanse ønsker departementet at det utarbeides faglige anbefalinger som kommunene kan bruke i sitt arbeid. Som grunnlag for faglige anbefalinger må kartleggingsverktøy utvikles på områder hvor det mangler, og de må bli tilgjengelig for kommunene. Som fagdirektorat for barnevernet vil Bufdir få et ansvar for å utvikle og gjøre dette tilgjengelig.

Barns rett til medvirkning

Barns rett til å bli hørt er nedfelt i FNs barnekonvensjon artikkel 12 og barnevernloven § 6-3. Bestemmelsen i barnevernloven og barnekonvensjonen om barnets rett til å bli hørt og til deltakelse i egen saksbehandling blir ikke alltid til-

⁵ Myrvold m.fl. (2012): *Den vanskelige samhandlingen. Evaluering av forvaltningsreformen i barnevernet*, NIBR-rapport 2011:25; Statens helsetilsyn (2012): *Oppsummering av landsomfattende tilsyn med kommunalt barnevern 2011 – undersøkelse og evaluering*, Rapport 2/2012; Deloitte (2012): *Barnevernet i små kommuner – status og utfordringer*, Oslo: rapport av Deloitte og KS FoU

Vi ber om at et krav til å jobbe i
barnevernet er at du er glad i mange
ulike barn og at du er god til å lytte.
Også når du er uenig.

Figur 7.1 Barnevernsproff, 16 år

strekkelig ivaretatt i barnevernet.⁶ Tilsynet har vist flere eksempler på at barnevernet ikke har hatt egne samtaler med barnet.⁷ Ofte mangler det også dokumentasjon på hvorfor barnevernet ikke har snakket med barnevernet eller hva barnet har sagt i samtaler som er gjennomført.

Å snakke med barna er avgjørende for å sikre god kvalitet fra barnevernet starter en undersøkelse og til hjelpen avsluttes. Ikke alle ansatte har den kompetansen som skal til for å komme i kontakt med og snakke med barn på barnets egne premisser. For at barnevernet skal oppnå kvalitetsmål nr. 3 (se kapittel 6) om å involvere barn, må ansatte ha nødvendig kompetanse. Dette er derfor et område departementet vil rette oppmerksomheten mot i tiden framover.

Det finnes flere metoder og tilnærminger tilgjengelig. Som en hjelp til praksisfeltet ga departementet i 2009 ut en veileder og en video «Snakk med meg – Samtaler med barn i barnevernet»⁸. Oslo kommune har igangsatt et kompetansehevingprosjekt «Barnesamtalen i Barnevernet». Barnevernkonsulenter fra 12 barneverntjenester fikk i løpet av 2012 opplæring i Den Dialogiske Samtalemotoden (DCM).⁹ Kompetansehevingprosjektet er et samarbeid mellom Helse- og velferdsetaten, Oslo kommune og Regionalt ressursenter om vold, traumatisk stress og selvmordstanker (RTVS) i region øst. Departementet forventer at utdanningsinstitusjonene underviser i å samtale med barn i vanskelige livssituasjoner.

⁶ Seim og Slettebø (2007): *Brukermedvirkning i barnevernet*, Oslo: Universitetsforlaget

⁷ Se bl.a. NOU 2009: 8 *Kompetanseutvikling i barnevernet og Statens helsetilsyn (2012): Oppsummering av landsomfattende tilsyn med kommunalt barnevern 2011 – undersøkelse og evaluering*, Rapport 2/2012

⁸ *Snakk med meg! En veileder om å snakke med barn i barnevernet*, BLD Q-1156 B. Video: Snakk med meg! Samtaler med barn i barnevernet. BLD Q-1156 B. Utarbeidet av psykologspesialist Haldor Øvreeide.

⁹ Utviklet av dr. polit. Kari Tøften Gamst og dr. polit. Åse Langballe. Kari T. Gamst (2011): *Profesjonelle barnesamtaler – å ta barn på alvor*, Oslo: Universitetsforlaget; Langballe Å., Gamst, K.T. og Jacobsen M (2010): *Den vanskelige samtalen – barneperspektiv på barnevernarbeid*, NKVTS rapport 2:2010.

For å styrke barns rett til å medvirke foreslår departementet en ny lovbestemmelse i kapittel 18. Departementet mener at barn får et bedre tilbud ved å styrke deres medvirkning og deres rett til å bli hørt.

Juridisk kompetanse

Riksrevisjonens undersøkelse viser et behov for å styrke den juridiske kompetansen i enkelte kommuner.¹⁰ Barnevernet i små kommuner etterspør også juridisk kompetanse.¹¹ Departementet forventer at kommunene har tilgang til nødvendig juridisk kompetanse, at utdanningen inkluderer forståelse for lov og regelverk og at studentene får kunnskap om hvilke bestemmelser som gjelder på de ulike trinn i saksbehandlingen. I tillegg må kompetansen hos ansatte i barnevernet holdes kontinuerlig oppdatert. Utviklingen av juridisk kompetanse hos barnevernansatte er et av områdene departementet retter oppmerksomheten mot i 2013.

Barnevernet i et flerkulturelt samfunn

Barnevernet må ha kompetanse til å møte en flerkulturell befolkning. Det innebærer blant annet at den enkelte saksbehandler er oppmerksom på betydningen av egen og andres kulturbakgrunn og måter å se virkeligheten på. Det er videre viktig at alle deler av befolkningen mottar god og tilpasset informasjon om barnevernets tjenester. For å styrke barnevernansattes kompetanse og ferdigheter i møte med barn og familier med minoritets- og urfolksbakgrunn, har departementet gitt midler til et videreutdanningstilbud – *Barnevern i et minoritetsperspektiv*. Dette er et kompetanseområde departementet vil fortsette å gi midler til.

Foreldre som ønsker det må få oppfølging

Mange foreldre kan føle seg krenket av barnevernet når barnevernet overtar omsorgen for barna deres. Barnevernet trenger mer kompetanse og gode modeller for å ivareta foreldrene bedre. Uavhengig av om barnet tilbakeføres til hjemmet eller ikke, er det å ivareta foreldrene viktig for barnet. Departementet forventer at ansatte i barnevernet

¹⁰ *Riksrevisjonens undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler*, Dokument 3:15 (2011-2012)

¹¹ Deloitte (2012): *Barnevernet i små kommuner – status og utfordringer*, Oslo: rapport av Deloitte og KS FoU

følger opp foreldrene best mulig, og vi vil bidra til at oppdatert kunnskap gjøres kjent i barnevernet.

God praksis

Ny kunnskap om hva barn og unge i barnevernet trenger, vil endre de faglige anbefalingene for hva god praksis i barnevernet er. Samarbeidet i kunnskapstriangelet skal føre til utvikling av felles faglige anbefalinger for hele barnevernet, jf. kapittel 6. Slike anbefalinger vil være veiledende for barnevernets arbeid. Faglige anbefalinger vil også avdekke behov for ny og særskilt kompetanse, for eksempel bruk av kartleggingsverktøy i undersøkelses- og akutt saker. Økt differensiering kan gjøre det aktuelt å rekruttere personell med annen utdanningsbakgrunn eller flere ansatte med tilleggsutdanning.

Forsvarlig kompetanse

En forutsetning for et forsvarlig barnevern er at de ansatte og ledere i barnevernet har tilstrekkelig kompetanse og nødvendige faglige kvalifikasjoner. Befringutvalget foreslo å etablere en autorisasjonsordning i barnevernet. Departementet mener at noen av utfordringene Befringutvalget trekker fram som grunnlag for forslaget, kan løses igjennom forslaget om å lovfeste et krav om forsvarlige tjenester og tiltak, jf. kapittel 17. Departementet vil følge med på om innføringen av forsvarlighetskrav i tilstrekkelig grad bidrar til en betryggende kompetansesituasjon i barnevernet.

Mer kompetente ledere

Barnevernet skal være lærende organisasjoner. Dette stiller krav til ledelse i barnevernet, både i kommunalt og statlig barnevern. Det er avdekket mangler i styringen av enkelte barneverntjenester. Både Riksrevisjonen og fylkesmennene vurderer at lederkompetansen i barnevernet er blant de viktigste områdene å styrke. Riksrevisjonen påpeker i tillegg et behov for å styrke kompetansen om internkontroll. Departementet vurderer det som naturlig at internkontroll er et av temaene i en barnevernlederutdanning. I 2013 vil Regjeringen derfor sette i gang et arbeid med å utvikle en videreutdanning i barnevernledelse på mastergradsnivå. Departementet vil også vurdere behovet for en egen modul for institusjonsledere.

Systematisk prioritering av kompetanseutvikling i barnevernet vil både bidra til høyere kvalitet

i tjenesten, og gi bedre forutsetninger for samarbeidet mellom praksis, utdanning og forskning.

Departementet vil

- Be Bufdir arbeide for å styrke utredningskompetansen gjennom identifisere gode kartleggingsverktøy og utvikle faglige anbefalinger i barnevernet i samarbeid med kommunene
- Drøfte innsatsområder for kompetansestyrking i årene framover sammen med utdanningsinstitusjonene og ansatte i barnevernet
- Bidra til at velutprøvde undervisningsopplegg knyttet til å samtale med barn blir gjort kjent ved samtlige barnevernutdanninger i samarbeid med utdanningsinstitusjonene
- Bidra til at barnevernets ansatte får opplæring i det å snakke med barn
- Ta initiativ til at utdanningssektoren utvikler en videreutdanning i barnevernledelse på mastergradsnivå
- Vurdere behovet for en egen modul for institusjonsledere

7.2 Kompetansen i det kommunale barnevernet

I 2011 var det i overkant av 4000 ansatte i det kommunale barnevernet. Av disse var 48 prosent barnevernpedagoger, 33 prosent sosionomer mens ca. 10 prosent hadde annen høgskole/universitetsutdanning. Litt over 7 prosent hadde kontor/merkantil utdanning og i underkant av 2 prosent var i kategorien annen utdanning/ufaglærte.¹² Undersøkelser viser at det er behov for særskilt kompetanse på noen områder,¹³ og de ansatte må holde seg kontinuerlig oppdatert.

Kommunen har ansvar for opplæring

Det er kommunen som har ansvar for at ansatte får nødvendig opplæring.¹⁴ Hva dette konkret innebærer avhenger av hva som er oppfattet som god barnevernfaglig praksis. Utvikling av faglige anbefalinger i barnevernet og mer kunnskap om barns behov, kan medføre at kommunene ser behov for kompetanse på nye områder.

¹² <http://www.ssb.no/barneverni/tab-2011-12-19-04.html>

¹³ Bl.a. Riksrevisjonens undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler, Dokument 3:15 (2011-2012) og Statens helsetilsyn (2012): Oppsummering av landsomfattende tilsyn med kommunalt barnevern 2011 – undersøkelse og evaluering, Rapport 2/2012

¹⁴ Barnevernloven § 2-1

Barnevernsarbeidere kan være de
vakreste folkene som fins. De må bli lett
nøye etter og passa godt på. De har redda
livet mitt.

Figur 7.2 Barnevernsproff, 15 år

7.2.1 Innsats for å styrke kompetansen i kommunene

Det er store variasjoner i kompetansen i de forskjellige kommunale barneverntjenestene.¹⁵ Noen kommuner har store fagmiljø med mange ansatte med spesialkompetanse på enkeltområder, som håndtering av akuttsaker og omsorgssaker. Andre kommuner har små fagmiljø. De kan ha problemer både med å rekruttere personell med nødvendig kompetanse og avsette ressurser til å heve kompetansen til dem som jobber der. I noen tilfeller mangler barneverntjenesten også ressurser til å tilby ansatte etter- og videreutdanning. Det er blant annet behov for å styrke lederkompetansen, den juridiske kompetansen, kunnskap om barns medvirkning, og kompetanse om oppfølging av fosterhjem og om barn utsatt for vold og overgrep.¹⁶

Midler til kompetanse

Gjennom satsingen på det kommunale barnevernet har Regjeringen satt i gang et kompetanseløft i barnevernet. I 2013 styrker Regjeringen det kommunale barnevernet med til sammen 205 millioner kroner. Kommunene får mulighet til å søke om midler til kompetansehevede tiltak ut fra lokale behov. I 2013 vil kommunene også bli tilbudt konferanser på nasjonalt prioriterte temaer, som håndtering av meldinger og undersøkelser, juridisk kompetanse, vold og overgrep mot barn og barns medvirkning.

¹⁵ Bl.a. Myrvold m.fl. (2012): *Den vanskelige samhandlingen. Evaluering av forvaltningsreformen i barnevernet*, NIBR-rapport 2011:25

¹⁶ Blant annet fra Statens helsetilsyn (2012): *Oppsummering av landsomfattende tilsyn med kommunalt barnevern 2011 – undersøkelse og evaluering*, Rapport 2/2012; Myrvold m.fl. (2012): *Den vanskelige samhandlingen. Evaluering av forvaltningsreformen i barnevernet*, NIBR-rapport 2011:25

Overføre erfaringer fra de erfarne medarbeiderne

I NOU 2009:8 *Kompetanseutvikling i barnevernet* blir det anbefalt å opprette en turnusordning i barnevernet for kandidater som har fullført en treårig bachelorutdanning som kvalifiserer til arbeid i barnevernet.¹⁷ Begrunnelsen var at de krevende oppgavene i barnevernet, krever kompetanse som utdanningene alene ikke kan dekke. Evalueringen av forvaltningsreformen i barnevernet viser også til at veiledning og opplæring kan være et viktig grep for å redusere «praksissjokket» for nyutdannede.¹⁸ Regjeringen har derfor satt i gang et arbeid med å etablere et veiledet førsteår i barnevernet, der erfarne medarbeidere skal gi profesjonell veiledning til nyutdannede nytilsatte kolleger. Fra 2013 tilbyr noen utdanningsinstitusjoner et videreutdanningstilbud innen veiledning for erfarne barnevernansatte. Departementet har også gitt midler til et forsøk med veiledet førsteår i Bærum kommune. Prosjektet i Bærum kommune involverer alle ledd i kunnskapstriangelet – praksis, utdanningene og forskning.

Når erfaringene fra prosjektet er evaluert, vil departementet vurdere om nytilsatte og nyutdannede i andre deler av barnevernet også skal få tilbud om veiledning det første året.

Departementet vil

- Stimulere kommunene til å innføre et veiledet førsteår gjennom å støtte et videreutdanningstilbud i veiledning
- På bakgrunn av evaluering av prosjekt med veiledet førsteår i Bærum kommune, vurdere om andre deler av barnevernet også skal få et tilsvarende tilbud
- Støtte kompetansehevede tiltak i kommunene og tilby konferanser på nasjonalt prioriterte tema, som håndtering av meldinger og undersøkelser, juridisk kompetanse, vold og overgrep og samtaler med barn
- Fortsatt støtte videreutdanningen *Barnevern i et minoritetsperspektiv*

¹⁷ NOU 2009: 8 *Kompetanseutvikling i barnevernet. Kvalifisering til arbeid i barnevernet gjennom praksisnær og forskningsbasert utdanning.*

¹⁸ Myrvold m.fl. (2012): *Den vanskelige samhandlingen. Evaluering av forvaltningsreformen i barnevernet*, NIBR-rapport 2011:25

7.3 Utdanningene til arbeid i barnevernet

Barn og unge som kommer i kontakt med barnevernet har ofte sammensatte problemer. Barnevernet har derfor ofte behov for ansatte som har ulik kompetanse, og som kan jobbe godt sammen. Dette må utdanningene også ta hensyn til i utformingen av studietilbudet. De må utdanne kandidater som er trygge på egen og andres kompetanse, og som kan jobbe på tvers av profesjonsgrensene.

Befringutvalget¹⁹ dokumenterte at ikke alle utdanningene som er rettet mot arbeid i barnevernet møter praksisfeltets krav til kompetanse. Utvalget påpekte at ny kunnskap om barns behov, samt nye metoder for behandling av barn krever at flere ansatte i barnevernet har spesialistkompetanse. Økte krav til kunnskapsbasert praksis, etterprøvbarehet, forsvarlighet og utvikling av faglige anbefalinger i barnevernet vil også medføre et større behov for ansatte i barnevernet med kompetanse utover treårig bachelorutdanning. Utdanningsinstitusjonene bør derfor både utvikle grunnutdanningene i tråd med behovet i barnevernet, og utvikle etter- og videreutdanning og mastergrader der det er nødvendig.

Videreutdanninger og utdanninger på masternivå

Departementet har i samarbeid med universitets- og høyskolesektoren satt i gang en videreutdanning i flerkulturelt barnevern, og er i ferd med å etablere en videreutdanning i barnevernfaglig veiledning. Det har etter hvert blitt etablert flere mastergrader i barnevern og i sosialt arbeid med valgfrie emner rettet mot barnevernet ved landets høyskoler og universiteter. Departementet er positiv til utvikling av mastergrader rettet mot arbeid i barnevernet.

Innhold i grunnutdanningene

Befringutvalget beskriver i alt 14 emneområder de mener bør være representert i en bachelorutdanning som kvalifiserer til arbeid i barnevernet. Utvalget foreslår i tillegg at det innføres mer gruppe- og kasubasert opplæring, der studentene arbeider med å løse problemer knyttet til reelle situasjoner de kan møte i praktisk barnevernarbeid. Utvalget viser til positive erfaringer med slike undervisningsformer, men understreker at dette er ressurskrevende og krever en styrking av utdanningene. Departementet vil vurdere hva som skal til for å gi utdanningene rom for andre undervisningsformer.

I Meld. St. 13 (2011-2012) *Utdanning for velferd. Samspill i praksis* signaliserer Regjeringen at barnevernpedagogutdanningen bør videreutvikles med utgangspunkt i anbefalingene i NOU 2009: 8 *Kompetanseutvikling i barnevernet*. Regjeringen signaliserer videre følgende om hvordan utdanningene kan videreutvikles slik at de møter praksisfeltets behov:

- Helse- og velferdstjenestene skal få større innflytelse på utdanningene
- Arbeidslivet som læringsarena utnyttes bedre i utdanningene
- Arbeidslivet må også ta et større ansvar for ferdigkvalifisering til yrket etter endt utdanning
- Alle kortere videreutdanninger bør på sikt kunne innpasses i mastergrader, forutsatt at de holder et godt nok faglig nivå
- De sosialfaglige utdanningene sosionom, barnevernpedagog og vernepleie, vil bli videreført etter dagens modell med tre utdanninger på området

Samarbeidsorgan

Å videreutvikle utdanningene slik at de samsvarer med praksisfeltets behov for kompetanse, krever systematisk samarbeid og erfaringsutveksling mellom utdanningene og praksisfeltet. Befringutvalget foreslo å etablere et nasjonalt fagråd for barnevernutdanningene.

Departementet har fulgt opp utvalgets anbefaling gjennom å etablere et samarbeidsorgan mellom utdanningene som kvalifiserer til arbeid i barnevernet, barnevernmyndigheter og praksisfeltet. Formålet med å etablere et samarbeidsorgan er å bidra til kvalitetsutvikling av utdanningene, sørge for utdanninger som er mest mulig relevante for barnevernets praksis og bidra til et likeverdig utdanningstilbud i hele landet. Samarbeidsorganet skal blant annet bestå av representanter for utdanningene, kommunalt og statlig barnevern og sektormyndigheter for barnevernet og utdanningene. Arbeid med årlige utdanningskonferanser med de sentrale aktørene vil være en av samarbeidsorganets oppgaver.

Departementet vil

- Styrke samarbeidet og erfaringsutvekslingen mellom utdanningene og barnevernets praksis gjennom samarbeidsorganet
- Arrangere årlige utdanningskonferanser for utdanningene som kvalifiserer til arbeid i barnevernet

¹⁹ NOU 2009: 8 *Kompetanseutvikling i barnevernet*

7.4 Forskning

Forskning skal bidra til å heve kvaliteten i barnevernets arbeid. Den skal frambringe ny kunnskap som kan forbedre tjenestene og utvikle kvalitetssikrede tiltak tilpasset barn og unges behov. For at forskningen skal være relevant må barn og unges synspunkter bli ivaretatt.

Per i dag er relativt få av de hyppigst brukte tiltakene i barnevernet forskningsbaserte. Dette gjelder blant annet mange av de ulike frivillige hjelpetiltakene og fosterhjem, som er det vanligste alternativet for plassering av barn. Departementet vil videreføre satsningen på blant annet tiltaksforskning, og forskning som kan gi mer kunnskap om god faglig praksis i barnevernet.

I kapittel 2 er det referert til flere utredninger departementet har mottatt. I utredningene og høringsuttalelsene til disse, blir det foreslått mange konkrete forskningstemaer. Departementet vil i de kommende årene prioritere mellom aktuelle forskningstemaer innenfor de gitte budsjetttrammene.

Forskning rettet mot praksis

I Meld. St. 13 (2011–2012) *Utdanning for velferd*, er det signalisert at Regjeringen vil styrke kunnskapsgrunnlaget både i tjenestene og utdanningene gjennom å stimulere til praksisrettet forskning. Dette skal skje i samarbeid mellom utdanning, forskning og praksis. Departementet samarbeider med andre sektormyndigheter og forskningsrådet om et eget forskningsprogram for praksisnær forskning.

Bedre samarbeid mellom kunnskapsmiljøer

I likhet med andre sektorer har departementet de siste årene rettet forskningsinnsatsen mot større forskningsmiljøer med særlig høy kompetanse. Departementet vil videreføre innsatsen. Viktige hensyn framover er at miljøene både bidrar til teoriutvikling og forsker på områder som er nyttig for praksisutøvelsen. Departementet er også oppatt av at kunnskapsmiljøer samarbeider. Sammen med HOD har departementet derfor bedt Bufdir og Hdir om å utrede mulighetene for et tettere og bedre samarbeid mellom miljø som bedriver kunnskapsstøtte innenfor psykisk helse, barnevern og andre relevante miljø.

Flere må ta del i resultatene

Forskningsresultater må i større grad gjøres tilgjengelig for ansatte i barnevernet. Barnevernet skal i tillegg ha en arbeidsform der ansatte er systematisk oppdaterte på relevant forskning, og der forskningsresultater benyttes i det daglige arbeidet. Utdanningene har en nøkkelrolle i å lære opp kommende ansatte i barnevernet i å finne fram til og anvende relevant forskning. I tillegg vil Bufdir få et ansvar for å systematisk formidle kunnskap og tilby faglig veiledning til alle deler av barnevernet (jf. kapittel 15).

Departementet vil

- Stimulere til samarbeidsprosjekter og utviklingsarbeid mellom forskningsmiljøer, utdanningene og barnevernet, blant annet gjennom satsingen på praksisrettet forskning og innføringen av et veiledet førsteår i barnevernet

7.5 Særlige utfordringer for små kommuner

Små kommuner med små fagmiljøer kan ha særskilte utfordringer med å få tilstrekkelig bredde i sin kompetanse. Barnevernpanelet peker på at den norske kommunestrukturen innebærer mange små barneverntjenester som kan være lite robuste og som kan ha utfordringer med å opprettholde et akseptabelt faglig nivå.²⁰ Det er et mål at barnevernet over hele landet har tilgang til nødvendige ressurser, kompetanse og tiltak.

Forskjeller mellom små og store kommuner

Barneverntjenester med få ansatte vil gjerne ha mindre kapasitet enn store tjenester til å drive fag- og tiltaksutvikling. Samtidig kan barneverntjenester i små kommuner ha fordeler som store kommuner ikke har. Nærhet til brukere kan gjøre det lettere å oppdage barn som trenger hjelp, og det kan være lettere å identifisere ressurser i lokalmiljøet som kan bidra positivt for utsatte barn og familier. Det kan også være lettere å samordne kommunale tjenester innad i kommunen.

Veksten i barnevernsaker er omtrent lik i små og store kommuner, mens kommuner med under 5000 innbyggere har hatt en sterkere vekst i antall årsverk i barneverntjenesten.²¹

²⁰ Barnevernpanelets rapport (2011)

Per juli 2012 var det om lag 100 kommuner med færre enn fem ansatte i barnevernet og som ikke hadde interkommunalt barnevernsamarbeid. Det er store forskjeller mellom kommunene, men samlet sett er andelen fristbrudd på meldinger og undersøkelser høyere her enn i landet for øvrig.²² Andelen barn som er plassert utenfor hjemmet er noe lavere i disse kommunene enn ellers i landet. Dette er i samsvar med en sammenligning av tiltaksbruk i store og små kommuner.²³

Det er også forskjeller mellom små og store kommuner når det gjelder bruk av hjelpetiltak. Ifølge Riksrevisjonen gir flere kommuner uttrykk for at de ikke har de hjelpetiltakene de har behov for.²⁴ Barneverntjenesten må gi hjelp som virker. Flere små kommuner enn store bruker tiltak som støttekontakt, besøkshjem og økonomisk hjelp. Dette er tiltak vi i dag har liten kunnskap om virkningen av.²⁵

Kompetanseutfordringer i små barneverntjenester

Statistikk og rapporteringer ellers på barnevernområdet fanger i liten grad opp kompetanseutfordringer i små barneverntjenester. Barneverntjenester i små kommuner etterspør og har behov for kompetanse på flere områder.²⁶ Kompetansebehovene som fremheves hyppigst er utredningskompetanse, psykologfaglig kompetanse og juridisk kompetanse.

Det vises også til kapittel 15 hvor det foreslås at Bufetats ikke lovpålagte rådgivningsvirksomhet og veiledningsoppgaver avvikles etter en overgangsperiode. Dette vil innebære at kommunene selv må bygge opp, eller på annen måte skaffe seg tilgang til, nødvendig kompetanse.

Akuttberedskap i små kommuner

Alle barn, uavhengig av hvor de bor i landet, har krav på bistand i akutte krisesituasjoner. For at barn i krise skal få hjelp så tidlig som mulig, må kommunene ha tilstrekkelig beredskap slik at de

også er tilgjengelige utenfor kontortid. Kommunene bestemmer selv hvordan de vil organisere dette. Barnevernvakten er barneverntjenestens akuttberedskap. Barnevernvakten har ansvar for akutte barnevernssaker utenom barneverntjenestens ordinære kontortid. Kommuner som ikke er tilknyttet en barnevernvakt må ha andre former for akuttberedskap.

En undersøkelse fra 2009 viser at alle landets kommuner med over 6000 barn under 18 år har akuttberedskap.²⁷ De fleste av disse kommunene har organisert akuttberedskap i form av barnevernvakt. En fjerdedel av befolkningen bor i kommuner uten organisert akuttberedskap, og dekningsgraden blir dårligere jo mindre befolkningen i kommunene er.

7.5.1 Samarbeid kan kompensere for sårbarhet

Godt tverrfaglig samarbeid og et samordnet tjenestetilbud vil gi et bredere faglig fellesskap i kommunen. På den måten kan samarbeid kompensere for et svakt fagmiljø i en liten barneverntjeneste. Samtidig er det i de senere årene blitt mer og mer vanlig med samarbeid på tvers av kommunegrensene.

Ulike former for samarbeid mellom kommuner

Noen kommuner samarbeider om utredningsoppgaver og opplæring. Mange kommuner samarbeider om barnevernvakt. Det vil si at barnevernvakten dekker flere kommuner, og at alle kommunene er med på å dekke utgiftene til tjenesten. Kommuner samarbeider også om kompetanseutvikling, for eksempel ved at de arrangerer kurs som ansatte fra flere barneverntjenester kan delta på.

KS tilbyr effektiviseringsnettverk for kommunene som et virkemiddel for å fremme interkommunalt samarbeid og tverrfaglig samarbeid. I hvert nettverk deltar fra fire til åtte kommuner. De sammenligner seg med hverandre, lærer av de gode eksemplene, og setter i gang forbedringstiltak i egen kommune og egne virksomheter. BLD har siden 2008 gitt støtte til KS til drift av effektiviseringsnettverk for barneverntjenestene. Departementet vil i løpet av 2013 iverksette en evaluering av effektiviseringsnettverkene. Med bakgrunn i blant annet denne evalueringen vil departementet fortsette dialogen med KS og kommune-

²¹ Deloitte (2012): *Barnevernet i små kommuner – status og utfordringer*, Oslo: rapport av Deloitte og KS FoU

²² Kommunenes halvårsrapportering til departementet for første halvår 2012

²³ Se vedlegg, tabell 1.2: Barneverntiltak i løpet av året. Andel av tiltak innen ulike kommunekategorier. 2011.

²⁴ *Riksrevisjonens undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler*, Dokument 3:15 (2011-2012)

²⁵ Se nærmere beskrivelse av forskningsinnsatsen på området i kapittel 8

²⁶ Deloitte (2012): *Barnevernet i små kommuner – status og utfordringer*, Oslo: rapport av Deloitte og KS FoU

²⁷ Falck og Vorland (2009): *Problemer har ikke kontortid – akuttberedskapen i barnevernet*, Oslo: NOVA-rapport 5/09

sektoren om tiltak som er egnet til å styrke samarbeidet mellom kommuner på barnevernrådet.

Interkommunalt samarbeid etter vertskommunemodellen

Den mest formelle formen for samarbeid mellom kommuner er interkommunalt samarbeid etter vertskommunemodellen.²⁸ Interkommunalt samarbeid innebærer at beslutningsmyndighet blir delegert fra en eller flere kommuner til vertskommunen. Interkommunalt samarbeid på barnevernområdet har økt betraktelig de senere årene. I 2008 var det 83 kommuner som inngikk i slikt samarbeid. I 2012 var antallet 183 kommuner. Ofte er det flere små kommuner som går sammen om interkommunalt samarbeid, men det er også større kommuner som samarbeider med små omkringliggende kommuner.

Styrket fagmiljø og tjenester

I 2006 ble flere barnevernsamarbeid evaluert av Telemarksforskning.²⁹ Evalueringen viser at ansatte opplevde at fagmiljøene ble styrket, og at samarbeidet førte til mer stabile tjenester. De syntes blant annet at det ble lettere å ta tak i tunge og vanskelige saker. Antallet saker økte når fagmiljøene ble styrket. Det interkommunale samarbeidet førte også til at brukernes rettsikkerhet ble styrket. Det ble lettere å unngå inhabilitet, og i følge de ansatte ble tilgjengeligheten til tjenesten i liten grad redusert, selv om barnevernet ble flyttet og samlokalisert med barnevernet i en annen kommune. Av kommunene som deltar i interkommunalt samarbeid er 90 prosent av kommunene helt eller delvis enig i at samarbeidet har bidratt til en bedre barneverntjeneste i kommunen.³⁰

Utfordringer ved interkommunalt samarbeid

Interkommunalt samarbeid gir også noen utfordringer. Samarbeidet kan oppleves som utfordrende i fylker med store geografiske avstander. Moderne teknologi gjør det imidlertid mulig å samarbeide på nye måter, slik at geografiske

avstander utgjør en mindre barriere enn før. Samtidig kan felles møteplasser og samlokalisering av de ansatte være viktig for å skape et helhetlig fagmiljø og en helhetlig tjeneste.

Vertskommunemodellen kan også føre til svakere forankring av barnevernets arbeid i de kommunene som ikke er vertskommune. Interkommunalt samarbeid krever grundig planlegging og må forankres godt blant ansatte og i kommunenes administrative og politiske ledelse.³¹ Det må skapes felles forståelse av hva man ønsker å oppnå med et samarbeid. Målet bør være å skape en mer robust barneverntjeneste.

7.5.2 Tiltak for å fremme flere robuste barneverntjenester

Manglende ressurser og kompetanse i barneverntjenestene kan føre til at barn og unge ikke får den hjelpen de har behov for. Dette kan ha alvorlige konsekvenser for barn og unge som befinner seg i en sårbar livssituasjon. Kommunene må jevnlig vurdere tilstanden i egne tjenester. Dette vil danne grunnlag for å avdekke sviktområder og iverksette tiltak som kan kompensere for sårbarhet.

Forslag om bemanningsnorm

Barnevernpanelet peker på at barnevern er et fagfelt som krever særlig ivaretagelse av et sterkt fagmiljø. Panelet mener derfor at det bør etableres en veiledende norm for personalressurser i det kommunale barnevernet. De foreslår at minimumsbemanningen for en tjeneste bør settes til fem fagårsverk og mener en slik bemanningsnorm forutsetter at langt flere kommuner inngår i interkommunalt samarbeid. Høringsuttalelsene til forslaget om endringer i barnevernloven tyder på at mange er opptatt av dette spørsmålet.

Departementet støtter Barnevernpanelets og mange av høringsinstansenes vurdering av at det er en generell risiko for at kravene til bredde i kompetanse og virkemidler kan være vanskelig å tilfredsstillende i små barneverntjenester.

Departementet merker seg barnevernpanelets og flere av høringsinstansenes syn på behovet for en bemanningsnorm, men mener at det er hensiktsmessig å vurdere andre tiltak enn juridiske virkemidler.

²⁸ Kommuneloven § 28

²⁹ Brantzæg (2006): *Evaluering av forsøk med interkommunale barnevern*, Telemarksforskning, rapport nr. 229

³⁰ Deloitte (2012): *Barnevernet i små kommuner – status og utfordringer*, Oslo: rapport av Deloitte og KS FoU

³¹ Brantzæg (2006): *Evaluering av forsøk med interkommunale barnevern*, Telemarksforskning, rapport nr. 229

Plikt til internkontroll

Det legges til grunn at kommunene må sørge for tilstrekkelige fagfellesskap og faglig støtte, slik at barneverntjenesten kan foreta forsvarlige vurderinger og gi barn nødvendig hjelp til rett tid. Dette er forutsatt i flere bestemmelser i barnevernloven, men vil også følge av det generelle forsvarlighetskravet som nå foreslås lovfestet. Plikten til internkontroll innebærer at kommuner med små barneverntjenester må vurdere egen tilstand og kunne dokumentere at kommunen er i stand til å oppfylle kravene i barnevernloven, samt i gitte situasjoner være i stand til å kompensere for manglende kompetanse og ressurser. Dette innebærer også at kommunene må sørge for nødvendig akuttberedskap.

Mer kunnskap om situasjonen i små barneverntjenester

Departementet vil ta initiativ til oppdatert forskning om situasjonen i små kommuner med og uten interkommunalt samarbeid. Forskning vil gi bedre kunnskap om suksessfaktorer og effekter av interkommunalt samarbeid, samt gi bedre kunnskap om kritisk nivå for bemanning og kompetanse i barneverntjenesten. I tillegg vil departementet i samarbeid med andre aktører videreutvikle statistikken på barnevernområdet og legge til rette for å utvikle nasjonale kriterier som grunnlag for å vurdere kvaliteten i barnevernets arbeid. Dette vil gi departementet et bedre grunnlag for å følge situasjonen i de mest utsatte kommunene, samtidig som kommunene vil få et bedre grunnlag til å vurdere sin egen tilstand.

Fylkesmannen som pådriver for interkommunalt samarbeid

Departementet vil videreføre innsatsen for å legge til rette for at flere kommuner utvikler større fagfellesskap og mer robuste barneverntjenester. Fylkesmannsembetene har en viktig rolle som pådriver for interkommunalt samarbeid og for å veilede kommuner som trenger spesiell oppfølging. Departementet vil styrke fylkesmennenes rolle overfor utsatte kommuner. Embetene vil få i oppdrag å kartlegge kommuner det er grunn til å være bekymret for. Departementet forutsetter at fylkesmennene vil komme raskt i gang med kartleggingen, og det forventes at kommunene legger fylkesmennenes vurderinger til grunn i sitt videre arbeid.

En viktig målsetting med satsingen på kommunalt barnevern har vært å styrke barneverntjenestene i de mest utsatte kommunene. Fylkesmannen har ansvar for fordeling av midler til stillinger til kommunene i sitt fylke. Satsingen i 2013 gir også rom for å stimulere til mer interkommunalt samarbeid gjennom midler til kompetanse- og samhandlingstiltak. Midlene skal bidra til at små og sårbare barneverntjenester samhandler mer med andre barneverntjenester eller andre tjenester lokalt i kommunen. Interkommunale barnevernsamarbeid etter vertskommunemodellen skal prioriteres. Interkommunalt samarbeid er også omtalt i KRDs retningslinjer for bruk av fylkesmannens skjønnsmidler. Retningslinjene gir rom for at kommuner kan søke om skjønnsmidler til utrednings- og etableringsfasen i interkommunale prosjekter. Fylkesmennene har med bakgrunn i retningslinjene anledning til å prioritere områder for bruk av skjønnsmidlene.

Departementet vil

- At det utvikles nasjonale kriterier som et bidrag til å vurdere kvaliteten i barnevernets arbeid opp mot kvalitetsmål og faglige anbefalinger, jf. tiltak i kapittel 6. Dette vil gjøre det lettere for kommuner å vurdere egen tilstand sammenlignet med andre kommuner.
- Sørge for tett oppfølging av barneverntjenester og kommuner det er grunn til å være bekymret for. Fylkesmannsembetene vil få i oppdrag å utarbeide regelmessige oversikter over utsatte kommuner og sørge for at disse kommunene får særskilt oppfølging og veiledning.
- Sørge for å utarbeide en veileder om når det er hensiktsmessig å etablere interkommunalt samarbeid på barnevernområdet. Veilederen skal beskrive hvordan slikt samarbeid best kan utredes og organiseres.

7.6 Oppsummering

I dagens barnevern er ikke alltid kompetansen tilstrekkelig for å se barnas behov eller gi barn den hjelpen de trenger. Departementet ønsker derfor å utvikle kompetansen og kunnskapsgrunnlaget i tiden framover. Dette krever at hele kunnskapstriangelet involveres i kompetanse- og kunnskapsutviklingen. Praksis, utdanning og forskning skal alle ha barnas behov i sentrum for sitt arbeid, og hjelpe hverandre med å nå det felles målet om et barnevern til barnets beste. Kompetanse er avgjørende for å styrke kvaliteten i barnevernets

arbeid. Gjennom interkommunalt samarbeid kan små barneverntjenester få større bredde i kompetansen og bedre tilgang på nødvendige tiltak. Departementet vil legge til rette for systemer som

gjør at utsatte kommuner kan følges opp særskilt og stimulere til at flere kommuner inngår i interkommunalt samarbeid om barnevern.

8 Hjelpetiltak

Hjelpetiltak er det hyppigst brukte tiltaket i barnevernet. Når barnet på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner har særlig behov for det, skal barneverntjenesten sørge for å sette i verk hjelpetiltak for barnet og familien. Også unge som er fylt 18 år skal få nødvendig hjelp og støtte i overgangsfasen til en selvstendig voksentilværelse. Dette kan for eksempel gjelde videreføring av hjelpetiltak eller nye hjelpetiltak, inntil ungdommen har fylt 23 år.

Vi har i dag ikke nok kunnskap om og i hvilken grad hjelpetiltakene virker. Barneverntjenesten møter barn og familier med svært ulike problemer. Det er derfor ikke alltid like lett å sette inn tiltak som bidrar til de nødvendige endringene i barnets liv. For å få et best mulig grunnlag for å sette inn riktige tiltak må barnevernet utrede barnet og barnets situasjon godt. Økt utredningskompetanse er derfor nødvendig.

Det er behov for å evaluere tiltakene regelmessig. Uteblir de ønskede resultatene må barnevernet vurdere om andre tiltak skal prøves. Systematisering av erfaringer og forskning gir grunnlag for å utvikle god praksis.

Departementets mål

- Ved å systematisere, forske og evaluere skal kvaliteten i hjelpetiltakene styrkes. Hjelpetiltakene skal bidra til positive endringer for barnet.

Boks 8.1

Når barnet på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner har særlig behov for det, skal barneverntjenesten sørge for å sette i verk hjelpetiltak for barnet og familien

- 30 800 mottok hjelpetiltak ved inngangen til 2012, 44 prosent av disse var jenter
- De vanligste hjelpetiltakene er råd og veiledning, besøkshjem og økonomisk hjelp
- 51 prosent av de som mottar hjelpetiltak mottar to eller flere hjelpetiltak samtidig

Kilde: SSB

8.1 Kunnskap vi i dag har om hjelpetiltakene

I det følgende presenterer vi noen hjelpetiltak. Enkelte av disse har vært gjenstand for mer systematisk utprøving og forskning enn andre.

8.1.1 Sentre for foreldre og barn

Å gi riktig hjelp så tidlig som mulig i et barns liv kan være avgjørende for barnets utvikling. Sentrene for foreldre og barn gir et døgnbasert og spesialisert tilbud om utredning og endringsarbeid for utsatte sped- og småbarnsfamilier. Mange av sentrene gir også hjelp mens familien bor hjemme. Alderen til barna varierer fra 0-12 år, men hovedtyngden ligger i aldersgruppen 0-2 år. Sentrene er først og fremst et tilbud til de minste, risikoutsatte barna. Mange kommuner har verken kompetanse eller mulighet til å observere og følge opp foreldre med små barn i hverdagen. Sentrenes botilbud gir mulighet for tett oppfølging blant annet ved å observere hvordan foreldrene tar imot hjelpetilbudet.

Det finnes per i dag tolv statlige, to kommunale (Oslo) og fire private sentre for foreldre og barn i landet. Det er foreldrene selv som ivaretar omsorgen for barnet under oppholdet. Målet er å gi det enkelte barn bedre utviklingsmuligheter gjennom å styrke foreldreferdighetene.

Departementet har gitt Bufdir i oppdrag å vurdere hvordan et samlet tilbud til utsatte familier med sped- og småbarn i alderen 0-3 år bør se ut. Det ble nedsatt en arbeidsgruppe og en rapport er utarbeidet av eksterne og interne ressurspersoner. Rapporten forelå i desember 2012, og omtales nærmere under kapittel 8.3.2. I kapittel 5 omtaler vi betydningen av samarbeid for tidlig innsats.

8.1.2 Familie- og nettverksbaserte tiltak

Mange barn som kommer i kontakt med barnevernet har relasjons- og mestringsproblemer. Dette kommer til syne blant annet gjennom samhandlingsproblemer i barnehagen, ved at de ikke mestrer skolen, eller gjennom kriminalitet eller alkohol- og stoffmisbruk. Ofte kommer både for-

eldre og ulike hjelpeinstanser til kort. I løpet av de to siste tiårene har det vært utviklet og tatt i bruk metoder for å styrke tilbudet til barn og ungdom med relasjons- og mestringsproblemer, blant annet gjennom å styrke familien som oppvekstbase.¹

Forskning viser at metoder som rettes mot både familie og nettverk gir positive resultater for barn og unge.² Eksempler på slike metoder er Parent Management training (PMTO)³ og Multi-systemisk terapi (MST).⁴ Begge metodene er behandlingstilbud som drives av Bufetat i samarbeid med Atferdssenteret. Barnevernet i den kommunen eller bydelen der familien bor kan søke om behandling. Det finnes også andre metoder med mål om å bedre samspillet mellom familiemedlemmer, som «De utrolige årene».⁵ Alle metodene som er nevnt her er forskningsbaserte og krever sertifiserte terapeuter.

8.1.3 Familieråd

Familieråd er ikke en behandlingsmodell, men en måte å fatte beslutninger på. Forskning har vist at familieråd er et godt virkemiddel for å inkludere familien i beslutningsprosesser i barnevernsaker.

Bruk av familieråd bygger på frivillig samtykke. Modellen involverer og aktiviserer den utvidede familie og barnet selv for å finne gode løsninger på vansker i barnets hverdag. Ved å benytte familieråd, kan beslutninger som gjelder barnet tas med bakgrunn i kjennskap, ansvar og innsatsmuligheter som finnes i familien og nettverket. Familieråd bygger blant annet på systemteori, sosial nettverksteori og empowerment.

Familieråd kan benyttes som ledd i en beslutningsprosess i saker hvor barnet er plassert utenfor hjemmet som et hjelpetiltak og i saker med omsorgsovertakelse. I saker med omsorgsovertakelse benyttes familieråd til å fatte beslutninger om hvor barnet skal plasseres, om samvær med foreldre og søsken under plasseringen og hvordan tilbakeføring kan gjennomføres. Bufdir har et

Det aller viktigste er at jeg får noen tiltak jeg har bruk for. Nå har jeg verdens beste støttekontakt og får bedre selvtillit for hver dag.

Figur 8.1 Barnevernsproff, 15 år

ansvar for å implementere familieråd både i statlig og kommunalt barnevern.

Torgersenutvalget⁶ foreslo å institusjonalisere familieråd som metode. I likhet med noen av høringsinstansene, vurderer departementet det ikke som hensiktsmessig å institusjonalisere bruken av én beslutningsmetode gjennom lov eller forskrift.

8.1.4 Kommunenes bruk av hjelpetiltak

I følge registreringene i SSB, er de mest brukte hjelpetiltakene disse:

- råd og veiledning
- besøkshjem/avlastningstiltak
- økonomisk hjelp
- barnehage
- fritidsaktiviteter
- støttekontakt
- hjemmekonsulent
- tilsyn i hjemmet

Flere hjelpetiltak samtidig

Det er relativt vanlig at barn og familier mottar to eller flere hjelpetiltak samtidig.⁷ Dette gjaldt for 51 prosent av barn som fikk hjelpetiltak ved utgangen av 2010. 14 prosent av barna mottok tre tiltak samtidig, mens 9 prosent mottok fire eller flere tiltak samtidig. Hjelpetiltaket «vedtak om råd og veiledning» opptrer oftest i kombinasjon med flere tiltak. Andre eksempler på tiltak som ofte brukes i kombinasjon med andre er «besøkshjem», «økonomisk hjelp» og «deltakelse i ansvarsgrupper». I dag kategoriserer kommunene mange av tiltakene som «andre tiltak». Denne kategorien gir ikke informasjon om tiltakets innhold. For å gi bedre statistikk og kunnskap om hjelpetiltakene, blir rapporteringene fra kommunene endret fra og med 2013.

¹ Befring, Frønes og Sørli (red.): *Sårbare unge – nye perspektiver og tilnæringer*. Oslo: Gyldendal akademisk 2010.

² Forskning referert i NOU 2012: 5 *Bedre beskyttelse av barns utvikling*

³ Mer informasjon om tiltaket finnes på www.atferdssenteret.no

⁴ Mer informasjon om tiltaket finnes på www.atferdssenteret.no

⁵ Webster-Stratton, C. (2007): *De utrolige årene. En foreldreveileder*, Oslo: Gyldendal

⁶ NOU 2011: 10 *Ungdom, makt og medvirkning*

⁷ Se vedlegg, tabell 1.3. Tabellene som er utarbeidet av SSB er basert på tall fra 2007-2010. SSB har hentet tall fra KOSTRA barnevern og inntektsstatistikken i SSB.

Flere kommuner opplever at de ikke har hjelpetiltakene de har behov for. Det mangler dessuten kunnskap om bruk og virkninger av hjelpetiltak.⁸ Det er også påvist manglende eller utydelige tiltaksplaner, manglende evaluering av tiltakene, og manglende medvirkning fra barn og foreldre. I noen kommuner ble det avdekket at barn blir gående med samme hjelpetiltak i flere år uten evaluering.

Det påpekes videre at det i liten grad er etablert et felles begrepsapparat for hjelpetiltakene der de har et entydig og definert innhold. Dette kan hindre systematisering og videreutvikling av barnevernets praksis.⁹

Raundalen-utvalget gir i sin utredning en oversikt over ulike hjelpetiltak i barnevernet og fremmer noen forslag knyttet til hjelpetiltak. Se kapittel 11 for nærmere vurdering av noen av utvalgets anbefalinger.

8.2 Videre utvikling av hjelpetiltak

Gjennom statlige bevilgninger har kommunene fått midler til både å øke antall stillinger i barnevernet betraktelig og styrke kompetansen. Bevilgningene gir tjenesten mulighet til bedre å følge opp barn som er i en risikosituasjon. Tidlig intervensjon gjennom hjelpetiltak kan føre til at omsorgssituasjonen blir forbedret slik at akutt-plassering eller annen omsorgsovertakelse unngås.

I 2012 startet et nytt treårig forskningsprosjekt om hjelpetiltak i barnevernet, igangsatt av Bufdir på vegne av departementet.¹⁰ Formålet er å gi mer presis kunnskap om:

- hvem som mottar barnevernets hjelpetiltak
- hva tiltakene består i
- hva tiltakene skal oppnå
- hvordan virkningen av dem vurderes, også samfunnsøkonomisk.

Prosjektet skal også gi innsikt i hvordan barneverntjenesten arbeider med hjelpetiltakene, med vekt på evaluering av tiltakene. Beskrivelser av hjelpetiltakene og analyser av sammenhengen

⁸ Riksrevisjonens undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler, Dokument 3:15 (2011-2012) og Statens helsetilsyn (2012): *Oppsummering av landsomfattende tilsyn med kommunalt barnevern 2011 - undersøkelse og evaluering*, Rapport 2/2012

⁹ Gjerustad m.fl. (2006): Bare fantasien setter grenser? Om kommunenes bruk av hjelpetiltak i barnevernet, Oslo: Fafo-rapport 545

¹⁰ Prosjektet drives i regi av Regionalt kunnskapssenter for barn og unge (RKBU Vest), Uni Helse og NOVA.

mellom dem skal også bidra til å identifisere sentrale faktorer som skal styrke kvaliteten på eksisterende tiltak og utvikle nye tiltak. Prosjektet skal bidra til at begreper og kategorier som beskriver hjelpetiltak blir mer dekkende for innhold, praksis og formål. Forskningsinnsatsen vil gi økt kunnskap om virkninger av ulike hjelpetiltak, jf Riksrevisjonens vurdering om et slikt behov.

Større kapasitet, mer kompetanse og det nevnte forskningsprosjektet vil få betydning for den videre utviklingen av hjelpetiltakene i barnevernet. Resultatene av forskningsprosjektet vil være et nyttig bidrag i forbindelse med forslaget om at Bufdir skal bli et fagdirektorat for hele barnevernet. Departementets mål er at kvaliteten i barnevernets arbeid med hjelpetiltak skal styrkes.

8.2.1 Barnevernets hjelpetiltak skal bidra til positiv endring for barnet

Det er i kapittel 20 foreslått en endring i § 4-4 i barnevernloven der det tydeliggjøres at hjelpetiltak skal ha som formål å bidra til positiv endring hos barnet eller familien.

En systematisering av praksiserfaringer gjennom forskning og fagutvikling vil bidra til et kunnskapsbasert barnevern. Forskingen som er omtalt ovenfor vil gi viktige innspill for å utvikle hjelpetiltakene videre. Det må i tillegg igangsettes et langsiktig fagutviklingsprogram i samarbeid med kommunene for systematisk å prøve ut hjelpetiltak i barnevernet. Innsatsen bør følges med forskning for å sikre en videreutvikling av hele hjelpetiltaksfeltet. Et slikt langsiktig fagutviklingsprogram, sammen med regjeringens satsing på å øke antall stillinger og kompetanse, vil styrke barneverntjenestens forutsetninger for å drive tiltaksutvikling.¹¹ Målet med hjelpetiltakene er å bidra til positiv endring for barnet.

Departementet vil

- At den pågående forskningsinnsatsen på hjelpetiltak skal gi økt kunnskap om virkningen av ulike typer hjelpetiltak
- At denne kunnskapen skal gjøres tilgjengelig for ansatte i barnevernet

8.2.2 Tilbudet til sped- og småbarn

Selv om andelen sped- og småbarn (under 6 år) i barnevernet fortsatt er lav, har det vært en økning på 22 prosent i denne gruppen i perioden 1995

¹¹ NOU 2012: 5 *Bedre beskyttelse av barns utvikling*

til 2008.¹² Økningen har vært størst blant spedbarna, barn i alderen 0-1 år, hvor antallet nærmest er doblet. Antall barn i alderen 0–6 år med tiltak fra barnevernet har økt fra 6 754 i 1995 til 10 396 barn i 2011.¹³

Departementet har gitt Bufdir i oppdrag å vurdere hvordan et samlet tilbud til utsatte familier med sped- og småbarn i alderen 0-3 år kan se ut. Bufdir nedsatte en arbeidsgruppe i oktober 2012. Arbeidsgruppens rapport¹⁴ understreker at alvorlige vansker hos sped- og småbarn krever et kunnskapsbasert tjenestetilbud hvor parallell og spesialisert innsats er nødvendig. Rapporten peker på at ansatte i barneverntjenesten, helsestasjonene og barnehagene ikke i tilstrekkelig grad oppdager utviklingsforstyrrelser og skjevutvikling hos sped- og småbarn. De mener spisskompetansen på utrednings- og endringsarbeid for denne målgruppen er gjennomgående lav i kommunene.

Som en del av sitt arbeid har arbeidsgruppen kartlagt sentrene for foreldre og barn.¹⁵ Kartleggingen viser at det er gjennomgående høy kvalitet og beleggsprosent i tilbudene. Det er imidlertid regionale forskjeller i organiseringen av tilbudet, og i metoder for utredning og endringsarbeid.

Departementet vil

- Vurdere hvordan tilbudet til utsatte sped- og småbarnsfamilier kan utvikles videre, gjennom blant annet å styrke kompetansen i barnevernet.

8.2.3 Evaluering av tiltak og bruk av tiltaksplaner

I 2009 ble barnevernloven endret slik at barneverntjenesten fikk en lovfestet plikt til å utarbeide en tidsavgrenset tiltaksplan, samt regelmessig evaluere igangsatte hjelpetiltak.

En godt utformet tiltaksplan er nødvendig for å kunne evaluere hjelpetiltakene. Et utviklingsar-

beid for evaluering av hjelpetiltak må derfor også rette oppmerksomhet mot tiltaksplanens utforming. Når tiltakene ikke evalueres, vet ikke barneverntjenesten om den hjelpen de har satt inn virker slik det var ønsket. Dette kan føre til at feil tiltaksbruk ikke avdekkes. Departementet er derfor bekymret for at plikten til regelmessig evaluering ikke følges tilstrekkelig opp i det kommunale barnevernet. En årsak kan være at det mangler evalueringsverktøy i tjenestene. En annen årsak kan være at barneverntjenesten mangler tradisjoner for systematisk erfaringsinnhenting.

Evalueringssjokjekt i regi av KS

KS har sammen med Oslo kommune satt i gang prosjektet «Evaluering av hjelpetiltak».¹⁶ Prosjektet tar sikte på å forbedre kvaliteten på tjenestene i barnevernet, og sikre at tiltaksplanene blir utarbeidet på brukernes premisser. Involverte kommuner er Oslo (fire bydeler), Bergen, Trondheim og Asker. Formålet med prosjektet er tredelt:

- Prosjektet skal tilrettelegge for endret praksis når det gjelder systematisk evaluering av hjelpetiltak.
- Det skal utvikles en metodikk til bruk for ansatte i barneverntjenesten for evaluering av hjelpetiltak.
- Denne metodikken skal prøves ut i et slikt omfang at en kan samle tilstrekkelig med erfaringer til å vurdere metodens hensiktsmessighet.

Siden september 2011 er omkring 790 tiltaksplaner evaluert med prosjektets evalueringsdesign. 130 barnevernkonsulenter har benyttet metodikken. KS vil fortsette prosjektet med nye kommuner, og 50 kommuner har meldt sin interesse. Prosjektet er knyttet opp til forskningsprosjektet om hjelpetiltak i barnevernet.

Prosjektet «Evaluering av hjelpetiltak» kan bety at det blir enklere for kommunene å evaluere hjelpetiltak som er en lovpålagt plikt. Departementet vil følge den videre utviklingen av prosjektet nøye.

Departementet vil

- Sørge for at alle landets kommuner får tilgang på gode evalueringsverktøy

¹² Fra 6.754 til 8.256 barn i perioden. Clausen, S.E og Valset, K. (2012): "Spedbarn og småbarn med tiltak fra barnevernet 1995 – 2008: Utbredelse av omsorgssvikt og risikofaktorer", i *Tidsskrift for norsk psykologforening*, 2012, 49, ss. 642-648.

¹³ Tall fra SSB.

¹⁴ Et samlet tilbud til utsatte foreldre med sped- og småbarn i alderen 0-3 år. Arbeidsgruppen har bestått av representanter for R-bup (Nasjonalt kompetansenettverk for sped- og småbarns psykiske helse), modellkommuneforsøket og Barne- og familieetaten i Oslo kommune, foruten Bufdir. Rapporten er utarbeidet av førsteamanuensis ved NTNU, Øyvind Kvello med bidrag fra psykologspesialistene Stig Torsteinsson og Ida Brandtzæg, begge Nic Waals institutt.

¹⁵ Se også kapittel 8.1.1

¹⁶ Christiansen, Ø., Thomsen, E.A. og Hellem, V. «Nå vet vi bedre hva vi gjør. Evaluering av hjelpetiltak i barnevernet – med tiltaksplaner som praktisk forandring.» KS, 2012

Snakk til meg slik at jeg
forstår dere.

Figur 8.2 Et barn med erfaring fra barnevernet

8.2.4 Samtale med barn

Som et grunnlag for valg og evaluering av tiltak må barnevernet samtale med barnet og innhente barnets synspunkter. Forskning viser at bestemmelsene i barnekonvensjonen og barnevernloven om barnets rett til å bli hørt ikke alltid blir tilstrekkelig ivarettatt.

Departementet ser det som svært viktig at barnevernet følger opp forpliktelsen til å gi barnet mulighet for medvirkning. Det kan være flere årsaker til at dette er vanskelig å få til i praksis. Foreldrene kan motsette seg at barnevernarbeideren snakker med barnet, eller barnet kan av lojalitetshensyn eller av andre grunner vegre seg for å snakke med barnevernet.

I kapittel 18 foreslår departementet en ny lovbestemmelse som styrker barns rett til å bli hørt i barnevernet. Den overordnede lovbestemmelsen presiserer at barna skal få si sin mening under hele forløpet i barnevernet. Departementets for-

slag er her delvis i samsvar med Torgersenutvalgets forslag¹⁷ om å lovfeste krav til barns medvirkning og barns delaktighet i egen sak.

Departementet vil

- At barn skal medvirke ved valg og evaluering av hjelpetiltak¹⁸

8.3 Oppsummering

Barn og unge skal få hjelpetiltak som fører til positive endringer i deres liv. Å systematisere erfaringer gjennom forskning vil bidra til et mer kunnskapsbasert barnevern. Hjelpetiltak skal tilpasses det enkelte barn og foreldrenes situasjon. Barnevernet skal i større grad enn i dag bruke tiltaksplaner og evalueringsverktøy. Jevnlig evaluering av de tiltakene barneverntjenesten bruker for det enkelte barn, er nødvendig for å kunne vurdere om hjelpen som er satt inn er tilstrekkelig.

¹⁷ NOU 2011: 10 *Ungdom, makt og medvirkning*

¹⁸ Se også kapittel 7

9 Fosterhjem

Alle barn har behov for omsorg, stabilitet og trygghet, men ikke alle barn får dette hjemme. I de tilfellene hvor barnevernet må overta omsorgen for et barn, kan fosterhjem ofte være det beste stedet for barnet å bo for en kortere eller lengre periode.

Fosterhjemmene er i dag det mest brukte omsorgstiltaket i barnevernet.

Departementets mål

- Å ha nok fosterhjem med en kvalitet som gir den grunnleggende trygghet, stabilitet, omsorg og utvikling som barnet har behov for. Fosterhjemmet skal legge til rette for barnets medvirkning og ivareta barnets rett til å bli hørt.

Boks 9.1

Et fosterhjem er et privat hjem som tar vare på et barn i en kortere eller lengre periode fordi barnet ikke kan bo hos foreldrene sine.

- Omtrent 3 av 4 barn som er plassert utenfor hjemmet bor i fosterhjem
- 13 150 barn bodde i fosterhjem i løpet av 2011
- 9 700 barn og unge bodde i fosterhjem ved inngangen til 2012
 - 5 prosent av disse bodde i beredskapshjem*
 - 21 prosent bodde hos slekt eller hos familier barnet kjente fra før av 45 prosent får ekstra oppfølging på grunn av barnas behov
 - 45 prosent får ekstra oppfølging på grunn av barnas behov

* Et beredskapshjem er et privat hjem som tar imot barn/ungdom for akutt plassering og korttids plassering på kort varsel.

Kilde: SSB

9.1 Fakta om fosterhjem

9.1.1 Ulike typer fosterhjem

Vi har både kommunale og statlige fosterhjem. Rundt 90 prosent av fosterhjemmene er kommunale, det vil si at fosterforeldrene har avtale med og mottar godtgjøring fra den kommunen som har omsorgen for barnet.

Ordinære kommunale fosterhjem

Dette er fosterhjem som har arbeidsgodtgjøring og utgiftsdekning som ikke er høyere en KS-satsen for fosterhjem, og som ikke har spesielle forsterkningstiltak.¹

Forsterkede kommunale fosterhjem

Barn med behov ut over ordinær oppfølging og ivaretagelse, blir plassert i forsterkede fosterhjem. Det vil si at det settes inn forsterkningstiltak i fosterhjemmet. Dette skjer i form av ekstra veiledning til fosterforeldre eller ved frikjøp av fosterforeldre slik at en av fosterforeldrene kan være hjemme på heltid.

Statlige fosterhjem

Statlige fosterhjem har særlig kompetanse til å ta imot barn og unge i akuttsituasjoner (beredskapshjem) eller barn og unge med spesielle behov (familiehjem). Disse hjemmene fungerer ofte som erstatning for institusjonsplasseringer, og det er nødvendig at minst en av foreldrene ikke har annen jobb ved siden av.

Private fosterhjem knyttet til barneverninstitusjoner

Det finnes også fosterhjem som er knyttet opp mot barneverntiltak eller barneverninstitusjoner

¹ KS utarbeider hvert år veiledende satser for fosterhjemsgodtgjøring, jf. Rundskriv 1/12 *Veiledende satser for fosterhjem og besøkshjem* fra KS datert 1.7.2012. For eksempel utgjør en KS-sats (utgiftsdekning og arbeidsgodtgjøring) kr 12 613 per barn (6-11 år) per måned.

drevet av private. Om lag 300 barn er plassert i fosterhjem knyttet opp mot private tiltak, institusjoner eller organisasjoner.

9.2 Tilstand og hovedutfordringer

9.2.1 Sikre fosterbarns medvirkning

Barn som av ulike grunner ikke kan bo hjemme er i en sårbar situasjon, og mange fosterbarn kan ha opplevd vanskelige og opprivende familiesituasjoner. For at fosterbarn skal få et best mulig tilpasset tilbud i barnevernet, må barnevernet og fosterforeldrene lytte til hva barnet mener. Barnet er hovedpersonen i eget liv og kan gi avgjørende informasjon.

Barn skal vite om sin bakgrunn, oppvekst og hvorfor de er i fosterhjem

Barn som får hjelp av barnevernet, skal få god informasjon om hva som skjer rundt dem. Informasjonen må tilpasses barnas alder og modenhet og må formidles slik at den blir forstått og bidrar til å skape trygghet. Fosterbarn har blant annet rett til å uttale seg før fosterhjem velges, å vite hvorfor de er i fosterhjem og hvor lenge det er planlagt at de skal være der. Som et ledd i dette er departementet opptatt av at alle fosterbarn skal få informasjon om sin bakgrunn og oppvekst, og om hvorfor de er i fosterhjem. Barneverntjenesten skal sikre dokumentasjon av fosterbarnets historie, for eksempel ved bruk av livsbok.²

I kapittel 18 foreslår derfor departementet en ny lovbestemmelse som styrker barns rett til å bli hørt i barnevernet.

9.2.2 God rettsikkerhet for barn i fosterhjem

Oppfølging av barn i fosterhjem

Det enkelte barn i fosterhjem skal få en god og tilpasset oppfølging. Dette er avgjørende for å gi barnet trygghet og ivareta barnets behov. Fosterhjemmene skal følges opp med tilbud om generell veiledning og opplæring fra statens side, særlig det første året etter plassering. I tillegg skal staten gi grunnopplæring. Det er blant annet viktig å styrke fosterforeldrenes bevissthet om fosterbarns rett til å ivareta sitt språk, sin kultur og religion.

² Koch, K og Wahlstrøm, T. S. (2011): *Mitt liv. Biografisk arbeid med barn – å lage en livsbok*

God oppfølging og godt regelmessig tilsyn er nødvendig for å ivareta barnets rettsikkerhet. I kapittel 24 foreslår departementet å tydeliggjøre barneverntjenestens ansvar for å følge opp barnet etter en omsorgsovertakelse.

Mer profesjonalisert tilsyn er nødvendig

Dagens tilsyn med barn i fosterhjem fungerer ikke godt nok. Departementet ser at mange kommuner har utfordringer med å organisere tilsynet på en god måte. I tillegg har en del tilsynsførere ikke god nok kompetanse. Et bedre tilsyn er nødvendig for å ivareta barnas rettsikkerhet. Departementet foreslår i kapittel 25 lovendringer som vil gi et mer profesjonalisert tilsyn med barn i fosterhjem. Lovforslaget presiserer kommunenes ansvar for å sikre nødvendig opplæring av dem som skal utføre tilsynet. Lovforslaget vil også gi kommunene større handlingsrom ved gjennomføring og organisering av tilsynet.

Offentlige etater må samarbeide

Mange barn i barnevernet har behov for hjelp fra ulike offentlige tjenester. Dette krever et nært samarbeid mellom offentlige etater. Barnevernet har oppfølgingsansvaret for barn i fosterhjem i dag, men departementet har fått tilbakemeldinger om at loven er uklar på hvor langt barneverntjenestens oppfølgingsansvar går. Med denne lovendringen presiserer departementet at det er barneverntjenestens ansvar å sikre at barnet får helhetlig og samordnet hjelp etter en omsorgsovertakelse.

9.2.3 Sikre god utredning av barnet før plassering

I Fosterhjemsundersøkelsen 2010 svarer 29 prosent av fosterforeldrene at manglende informasjon om barnets oppvekst er blant de største utfordringene med å være fosterforeldre.³ Barn i fosterhjem har dårligere helse enn andre barn.⁴ Der som alle som plasseres i fosterhjem gjennomgår en grundig utredning før eller kort tid etter plassering, vil fosterforeldrene bli bedre i stand til å hjelpe barnet fra starten av.

³ <http://www.bufetat.no/Documents/Bufetat.no/Barnevern/Unders%c3%b8kelse%20blant%20fosterforeldre%202010.pdf>

⁴ Backe-Hanssen, Elisabeth m.fl. (2010): *Barn og unge i fosterhjem – en kunnskapsstatus*

Barnet må være med i utredningen

Det er viktig at barnet involveres i utredningen. En god utredning vil også kunne bidra til å redusere uønskede brudd og flyttinger, og gi fosterbarnet en mer stabil og forutsigbar tilværelse.

Det er kommunens ansvar å utrede barnet før en plassering. Barneverntjenesten må i samarbeid med andre relevante tjenester utrede barnets funksjonsnivå, ressurser og særlige behov før barnet flytter inn i et fosterhjem.

Større vekt på støtte til skolegang

Barn i fosterhjem har uforholdsmessig mange skoleproblemer, for eksempel konsentrasjonsvansker, konflikter med venner, psykiske vansker, konflikter med lærere eller mobbing. Barneverntjenesten har ikke vært tilstrekkelig oppmerksom på betydningen av støtte til skolegang og læring.⁵

For barnet er det viktig å mestre skole og utdanning. De må bli motiverte og her kan fosterforeldre spille en avgjørende rolle.

For å stimulere ungdom til å ta høyere utdanning, ble reglene for søkere som er forsørget av barnevernet endret fra undervisningsåret 2012/2013. Søkere som er i høyere utdanning og som bor i fosterhjem eller på institusjon, kan nå få studielån fra Statens Lånekasse på lik linje med andre ungdommer som bor sammen med sine foreldre.

9.2.4 Sikre nødvendig rekruttering av fosterhjem, herunder flere hjem i familie og nære nettverk

Bufetat har ansvaret for å rekruttere og formidle fosterhjem. Det er viktig at det rekrutteres forskjellige typer fosterhjem som kan ivareta barn med ulike behov. Fosterhjemmene bør gjenspeile samfunnets familiestrukturer og kulturelle mangfold. Derfor må Bufetat arbeide målrettet med å rekruttere i miljøer som er underrepresentert i dag. Dette gjelder i særlig stor grad minoritetsmiljøer.

Ventetid for å få fosterhjem øker

Rapportene fra evalueringen av forvaltningsreformen i barnevernet av 2004 viser at ventetiden for å få fosterhjem har økt.⁶ Dette har blant annet sammenheng med at en større andel barn plasseres i fosterhjem enn tidligere.

⁵ Backe-Hanssen, Elisabeth m.fl. (2010): *Barn og unge i fosterhjem – en kunnskapsstatus*

I følge Bufetat er det behov for ca 1000 nye fosterhjem per år. Selv om det er Bufetat som er gitt et nasjonalt ansvar for å rekruttere fosterhjem, bidrar både kommuner og private aktører i rekrutteringsarbeidet, enten alene eller med bistand fra Bufetats fosterhjemstjeneste.

Familie og nære nettverk må bli vurdert

Barneverntjenesten skal alltid vurdere om noen i barnets familie eller nære nettverk kan velges som fosterhjem. Dette innebærer at barneverntjenesten alltid må kartlegge mulighetene for en slik plassering. I løpet av 2011 bodde i overkant av 2 700 barn og unge i fosterhjem i egen familie. Dette utgjør ca 21 prosent av samtlige barn og unge plassert i fosterhjem (beredskapshjem holdt utenfor). Andelen har vært relativt konstant, men med en svak økning de siste årene. Generelt sett klarer familieplasserte barn seg bedre enn andre fosterbarn ved at de blant annet har færre fysiske og psykiske helseproblemer. Plasseringene ender også sjeldnere med utilsiktede flyttinger enn andre plasseringer.⁷ Departementet er opptatt av at fosterhjem i familie og nære nettverk skal få samme oppfølging og veiledning som andre fosterhjem.

Familieråd som metode i fosterhjemsrekruttering

Familieråd har vist seg å være godt egnet når et barn skal plasseres utenfor hjemmet.⁸ Gjennom familieråd kan familien sammen komme frem til at barnet kan plasseres hos en i familien. Dette kan også være en egnet metode for å rekruttere flere fosterhjem i minoritetsmiljøer.

Departementet vil

- Stimulere til rekruttering av flere fosterhjem i barnets familie og nære nettverk gjennom blant annet bruk av familieråd

9.2.5 Hindre utilsiktede brudd i fosterhjem

Det er uheldig at en del barn i fosterhjem må flytte en eller flere ganger. Utilsiktede flyttinger,

⁶ BLa Songstad m.fl. (2011): *Evaluering av faglig og økonomisk styring i det statlige barnevernet*, Deloitte, og Myrvold m.fl. (2012): *Den vanskelige samhandlingen. Evaluering av forvaltningsreformen i barnevernet*, NIBR-rapport 2011:25

⁷ Backe-Hanssen, Elisabeth m.fl. (2010): *Barn og unge i fosterhjem – en kunnskapsstatus*

⁸ Se kapittel 8 for nærmere beskrivelse av familieråd som metode

det vil si flyttinger som skjer tidligere enn planlagt og på grunn av vansker som har oppstått, er spesielt uheldig.⁹ Fosterbarna har ofte opplevd mangel på stabilitet og kontinuitet også mens de bodde hos sine opprinnelige omsorgspersoner.

Informasjon som grunnlag for å hindre utilsiktede flyttinger

Buudir arbeider for å få mer kunnskap om konsekvensene av ikke planlagte flyttinger og hva som kan gjøres for å redusere dem. De har utarbeidet rutiner for møter med fosterforeldre og barneverntjenesten¹⁰ for å sikre informasjon etter avsluttede plasseringer. Informasjonen fra møtene skal brukes aktivt og systematisk i barnevernets arbeid for blant annet å redusere antallet flyttinger og for å vurdere om fosterforeldre er aktuelle for nye oppdrag.

Finne det beste fosterhjemmet

Å finne et fosterhjem som kan ivareta det enkelte barns behov hindrer brudd. Fosterforeldre må få god opplæring, støtte og veiledning, både før og under plasseringen, se nærmere beskrivelse i kapittel 9.2.6.

Revidere retningslinjer for fosterhjem

Det kommunale barnevernet er styrket. Buudir arbeider med nye rutiner for møter med fosterforeldre og vi har et forskningsprogram på fosterhjemsområdet. Den nye kunnskapen fra forskningen må gjøres tilgjengelig for ansatte i barnevernet, slik at kompetansen om oppfølging av barn i fosterhjem og av fosterforeldre kan styrkes. Dette er i tråd med Riksrevisjonens anbefaling. Kunnskapen kan inngå i de reviderte retningslinjene for fosterhjem. Departementet vil også vurdere behovet for lovendringer.

⁹ Backe-Hansen, E. m.fl. (2013): *Utilsiktet flytting fra fosterhjem. En litteratursammenstilling. Fosterhjem for barns behov*, NOVA Notat 2

¹⁰ Rutiner for møte etter avsluttet fosterhjems plassering: <http://www.bufetat.no/Documents/Intranett/Rutiner%20og%20organisasjon/Arbeidsforhold%20og%20rutiner/Barnevern/Fosterhjem/Rutiner%20for%20m%C3%B8te%20etter%20avsluttet%20fosterhjems plassering.pdf>

Forslag om fosterhjemsgaranti

Raundalenutvalget¹¹ foreslår å nedsette en arbeidsgruppe på fosterhjemsområdet som skal få i oppdrag å utvikle en fosterhjemsgaranti. Målet er å vurdere tiltak for å redusere ustabilitet i fosterhjems plasseringer. Utvalgets rapport har vært på bred høring. Totalt 14 av 76 høringsinstanser har uttalt seg om forslaget. Av disse var elleve instanser positive, to gav delvis støtte, og en var imot. Departementet deler Raundalenutvalgets oppfatning om at det er svært viktig å skape stabile og trygge fosterhjem som ivaretar barnets behov over tid. Tiltakene som arbeidsgruppen skal vurdere er imidlertid allerede behandlet i ny eller pågående forskning, og av andre arbeidsgrupper og utvalg. Departementet anser det derfor som lite hensiktsmessig å nedsette enda en arbeidsgruppe som skal vurdere virkemidler for å redusere ustabilitet i fosterhjem.

Departementet vil

- Understreke betydningen av god opplæring og tett oppfølging av fosterforeldre, slik at ansvarlige instanser sørger for at fosterforeldrene blir godt forberedt til oppdraget og får god nok kompetanse til å møte det enkelte fosterbarns individuelle behov

9.2.6 Sikre god oppfølging og veiledning av fosterforeldre

Kommunen gir individuell veiledning

Mange fosterfamilier opplever at de ikke blir tilstrekkelig ivaretatt av hjelpeapparatet. I Fosterhjemsundersøkelsen 2010 svarer 82 prosent av fosterforeldrene at de er helt eller delvis enige i at de har et godt forhold til barneverntjenesten i kommunen.¹²

For å sikre god faglig oppfølging av barn plassert i fosterhjem, er det vesentlig å gi fosterforeldre kunnskapsbasert veiledning. Dette vil gjøre fosterforeldrene tryggere i sin rolle som omsorgspersoner, styrke motivasjonen deres og redusere risikoen for at fosterbarn opplever nye brudd og en fortsatt ustabil omsorgssituasjon.

¹¹ NOU 2012: 5 *Bedre beskyttelse av barns utvikling. Ekspertutvalgets utredning om det biologiske prinsipp i barnevernet*

¹² Berntsen (2011): *Undersøkelse blant fosterforeldre 2010*, Synovate

Ansvar for veiledning er delt

I barnevernloven er ansvaret for å følge opp og veilede fosterforeldrene delt mellom barneverntjenesten i kommunene og det statlige barnevernet. Statens ansvar etter loven er å veilede om *det å være fosterforeldre*, mens kommunens ansvar er å gi veiledning knyttet til *det enkelte barn*.

Staten gir generell veiledning

Bufetat har ansvaret for at fosterhjemmene får nødvendig opplæring og *generell* veiledning. Med dette menes veiledning om det å være fosterforeldre generelt.

Kommunen gir individuell veiledning

Fosterhjemmets behov for konkret opplæring og veiledning fra kommunen varierer. Barneverntjenesten og fosterforeldrene må derfor sammen kartlegge behovet og finne frem til hvordan det best kan dekkes. I tillegg er det viktig at fosterforeldrene får rask bistand fra barneverntjenesten. Dette gjelder særlig i perioden like etter plasseringen, men også senere dersom det skulle oppstå spesielle situasjoner som fører til behov for råd og støtte.

Staten bistår kommunen med veiledning etter at barnet er plassert i fosterhjemmet

Det statlige barnevernets ansvar utøves ved å tilby veiledning i gruppe første året etter plassering. Aktuelle tema kan være fosterforeldrenes utøvelse av rollen som fosterforeldre og hvordan oppgaven virker inn på familien.

Generell veiledning kan også gis i grupper av fosterforeldre som ivaretar barn med spesielle utfordringer. Eksempler kan være barn som har vært utsatt for seksuelle overgrep, når barna er i spesielt sårbare faser som pubertet, eller når barna er plassert i fosterhjem i egen familie. Fosterhjemstjenesten i Bufetat har også en døgnbemannet vakttelefon for fosterforeldre.

Veiledning er nødvendig for både å rekruttere og beholde

Tilbudet om gruppeveiledning må sees i sammenheng med statens lovpålagte ansvar for å rekruttere fosterhjem. I dette perspektivet kan statlig veiledning sees på som en nødvendig oppfølging av rekrutterte hjem for å hindre at de faller fra og for å motivere dem for nye oppdrag når en plasse-

Fosterforeldre er gull verdt fordi de deler familien og huset sitt med oss. Det er veldig bra gjort og for meg har de jeg bor hos nå, vært redningen i livet.

Figur 9.1 Barnevernsproff, 14 år

ring er over. I lys av mangelen på fosterhjem og de investeringene som gjøres i det enkelte hjem ved rekrutteringen, vil den statlige oppfølgingen av det enkelte hjem være en naturlig del av en lang-siktig rekrutteringsstrategi.

Departementet vil

- Sikre god kvalitet i den generelle veiledningen til fosterforeldre, med økt vekt på kunnskapsbasert gruppeveiledning
- I samarbeid med utdanningssektoren legge til rette for at fosterhjemsarbeidet i større grad skal inngå som del av utdanningene som kvalifiserer til arbeid i barnevernet

9.2.7 Sikre gode rammevilkår for fosterforeldre

Et fosterhjem skal først og fremst være en omsorgsbasis for barnet, og ikke en arbeidsplass for fosterforeldre. Fosterforeldre anses derfor ikke som arbeidstakere, men som oppdragstakere. For å sikre et tilstrekkelig antall gode og stabile fosterhjem, er det likevel av avgjørende betydning å sørge for gode rammevilkår for hjemmene. I de fleste hjemmene er det forutsatt at begge fosterforeldrene kan være i arbeid, og dermed ha mulighet til å opparbeide seg inntekt og pensjonsrettigheter som andre lønsmottagere.

Samtidig er det slik at mange fosterbarn har skader knyttet til tidligere omsorgssvikt og derfor trenger særlig oppfølging, hjelp og behandling. I disse tilfellene kan det være behov for at den ene av fosterforeldrene er hjemme en periode på heltid og tar seg av barnet. Når det offentlige i slike tilfeller ser det som nødvendig eller sterkt ønskelig at en av fosterforeldrene er hjemme, kompenseres vedkommende for bortfall av arbeidsinntekt gjennom såkalt *frikjøp*.

I oktober 2011 leverte en arbeidsgruppe nedsett av departementet en rapport¹³ med mange

¹³ BLD-oppnevnt arbeidsgruppe fosterhjem; *Tiltak for å styrke arbeidet med kommunale fosterhjem* (1.9.2011)

anbefalinger på fosterhjemfeltet. På rammevilkårssiden foreslo arbeidsgruppen bl.a. å øke nivået på utgiftsdekningen, at fosterforeldre sikres kompensasjon for bortfall av tjenestepensjon ved frikjøp, og at fosterhjemsgodtgjørelsen vurderes nærmere.

I prinsippet er kompensasjonsspørsmålet et forhandlingsspørsmål mellom den enkelte barneverntjeneste og fosterforeldrene. Departementet har imidlertid ingen oversikt over i hvilken grad annet enn bortfall av lønnsinntekt kompenseres ved frikjøp i dag. Departementet er heller ikke kjent med i hvilken grad tapt lønnsinntekt kompenseres fullt ut eller ikke. Kommunenes totale kostnader ved frikjøp er heller ikke kjent for departementet. Det samme gjelder kommunenes kostnader til godtgjøring av fosterforeldre som ikke er frikjøpt. Departementet vil derfor foreta en helhetlig kartlegging av fosterforeldres rammevilkår.

Departementet vil

- Kartlegge fosterforeldres økonomiske rammevilkår

9.2.8 Statlige familiehjem og kommunalt forsterket hjem har to ulike målgrupper

Statlige familiehjem kompenseres også når det ikke bor barn der. Mangelen på kommunale fosterhjem kan føre til at barn uten helt spesielle behov plasseres i statlige familiehjem. Dette er ikke etter intensjonen, og vil etter departementets syn heller ikke være noen ønsket utvikling. Der-

som familiehjemmene blir brukt til barn som faglig sett heller burde vært i et kommunalt forsterket hjem, vil det også være vanskelig å begrunne hvorfor de økonomiske rammevilkårene er bedre for fosterforeldrene i de statlige hjemmene enn de er i de kommunalt forsterkede hjemmene.

Departementet ser på denne bakgrunn et behov for å evaluere hvordan de statlige fosterhjemmene og de kommunalt forsterkede fosterhjemmene blir brukt. Et viktig spørsmål er i hvilken grad familiehjemmenes funksjoner kan ivaretas av kommunalt forsterkede fosterhjem.

Departementet vil

- Evaluere bruken av de statlige fosterhjemmene og de kommunalt forsterkede fosterhjemmene

9.3 Oppsummering

Fosterhjemstiltaket må videreutvikles. For å gi barn i fosterhjemmene best mulig utviklingsmuligheter, må man arbeide på flere hold. Det gjelder blant annet å sikre god utredning av barnet før plassering, å rekruttere et tilstrekkelig antall kompetente fosterforeldre og å gi disse en systematisk og langsiktig oppfølging tilpasset det enkelte barn. Barnets rett til god informasjon og medvirkning må vies særlig oppmerksomhet. Kapittel 25 om tilsyn og kontroll med barn i fosterhjem diskuterer utfordringene med å etablere et velfungerende tilsyn med barn i fosterhjem. Det vises også til kapittel 24 om barneverntjenestens ansvar for å følge opp barn etter en omsorgsovertakelse.

10 Institusjoner

Jeg ville ikke i fosterhjem men på institusjon. Jeg hadde mer enn nok med den familien jeg allerede hadde.

Figur 10.1 Et barn med erfaring fra barnevernet

Mange barn har en vanskelig livssituasjon og kan trenge en annen type oppfølging og systematisk endringsarbeid enn det et fosterhjem kan gi. Barneverninstitusjoner blir derfor hjemmet for en kortere eller lengre periode til barn og unge som hverken kan bo hjemme, i fosterhjem eller i egen bopel. Opphold i institusjoner kan endre situasjonen til barn og unge i positiv retning.¹ Institusjoner er derfor ikke bare en nødvendig, men en ønskelig del av tiltaksapparatet i barnevernet.

Barneverninstitusjonene er blitt kritisert for ikke å gi god nok hjelp til barn og unge.² Kritikken retter seg mot blant annet manglende skoleoppfølging og psykisk helsehjelp, dårlig informasjon og liten mulighet til medvirkning.

I dette kapitlet beskrives hovedtrekk ved barn og unge som bor på institusjon og det tilbudet som finnes i dag. Deretter skisseres mulige og nødvendige tiltak som barnevernet må iverksette for at barn og unge skal få god omsorg og riktig hjelp av høy kvalitet.

Departementets mål

- Institusjonstilbudet skal bidra til å gi barn trygge rammer, utviklingsmuligheter, økt livskvalitet og varige, positive endringer i livet deres. Dette betyr at barna skal bli hørt og sett, bli tatt vare på, møtt med omsorg, stabilitet og

¹ Bufdir (2010): *Kvalitet i barneverninstitusjoner*

² Backe-Hansen (red.) (2011): *Institusjonsplassering – siste utvei? Betydningen av barnevernsreformen fra 2004 for institusjonstilbudet*, Oslo: NOVA rapport 21/11

Rambøll (2011a): *Brukerundersøkelser blant barn i statlige og private barneverntiltak*; Rambøll (2011b): *Brukerundersøkelse. Barn i statlige og private barneverntiltak*. Førstnevnte er brukerundersøkelse fra 2010, mens den sistnevnte er fra 2011

forutsigbarhet. Tilbudet skal være tilpasset det enkelte barns behov

10.1 Barn og unge som bor på institusjon

Mange barn kommer fra andre land enn Norge

En vesentlig andel av barna har en annen landbakgrunn enn norsk. Selv når tallene for enslige, mindreårige asylsøkere under 15 år er trukket fra, viser undersøkelser fra perioden 2007-2010 at omlag 30 prosent av barn på barneverninstitusjon har en annen landbakgrunn.³ Den største grup-

Boks 10.1

- 2 630 barn og unge bodde på barneverninstitusjon i løpet av 2011
- 1 320 bodde i barneverninstitusjon ved inngangen til 2012, det vil si 3,5 prosent av alle barn med barneverntiltak
- 86 prosent av barna på barneverninstitusjon er over 13 år
- 58 prosent er gutter
- Plasseringsgrunnlag per 31.12.2011:
 - 34 prosent er plassert på barnevernsinstitusjon på grunn av omsorgssituasjonen i hjemmet
 - 33 prosent er frivillig plassert
 - 19 prosent er plassert på grunn av sin atferd
 - 14 prosent er akutt plassert

Kilde: SSB

- Antallet som bor på barneverninstitusjon har holdt seg relativt stabilt over flere år, samtidig som utviklingen går i retning av at barn bor der i kortere tid.

Kilde: Backe-Hansen (red.) (2011): *Institusjonsplassering – siste utvei? Betydningen av barnevernsreformen fra 2004 for institusjonstilbudet*, Oslo: NOVA rapport 21/11

De voksne som jobber på institusjon må være trygge og ha store hjerter. Begge deler trengs, hvis ikke må de ikke jobbe der. De må ville forstå grunner til oppførselen vår. De må ikke straffe og belønne for små, overfladiske ting.

Figur 10.2 Barnevernsproff, 19 år

pen har asiatisk landbakgrunn; mens barn med annen europeisk landbakgrunn enn norsk, utgjør den nest største gruppen – etterfulgt av barn og unge med afrikansk landbakgrunn. Tallene inkluderer de som var i omsorgssentre for enslige, mindreårige asylsøkere under 15 år.

Flere strever med rusmisbruk og har psykiske problemer

Det er ulike grunner til at barn bor på institusjon. Stadig flere med atferds- og rusproblemer blir plassert på institusjon. Evalueringen av institusjonstilbudet, viser at andelen barn med slike problemer har økt jevnt siden 2004.⁴ Vi vet også at en stor gruppe barn har til dels alvorlige psykiske problemer.⁵ I tillegg blir enkelte plassert i institusjon mens de venter på å få plass i fosterhjem.

10.2 Tilbudet i barneverninstitusjoner

Bufetat har ansvaret for å etablere og drifte institusjoner. Bufetat må sørge for at alle utsatte barn som har behov for det får et forsvarlig institusjonstilbud. Det finnes både statlige, private og kommunale institusjoner. De private og kommunale skal godkjennes av Bufetat. I Oslo kommune skal statlig regional barnevernmyndighets oppgaver ivaretas av kommunen selv.

Det finnes i dag forskjellige typer barneverninstitusjoner. Noen tar i mot ulike målgrupper i en og samme institusjon, mens andre har mer defi-

nerne målgrupper. Dette gjelder rusinstitusjoner, akuttinstitusjoner, atferdsinstitusjoner (inkludert MultifunC-institusjoner⁶) og særskilte institusjoner for barn under 12 år. Barnevernet har også ansvaret for omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år og institusjoner for barn som er utsatt for menneskehandel. Disse to gruppene vil ikke bli omtalt nærmere i dette kapitlet.

For å styrke kvaliteten i institusjonstilbudet, og for å styrke kompetansen blant de ansatte må det arbeides på flere områder. Gitt dagens utfordringer ved institusjonstilbudet legger vi særlig vekt på å utvikle disse områdene i tiden framover: barns medvirkning, differensiering av tilbudet, kompetanse, utredning, oppfølging under og etter institusjonsopphold, arbeidstidsordningene og utdanning og helse.

10.2.1 Sikre barns medvirkning på institusjon

Flere barn på institusjon opplever at de i for liten grad blir hørt og tatt på alvor.⁷ De ønsker at det blir tatt hensyn til deres meninger; at de får være med å planlegge og å ta avgjørelser som angår egen fremtid. Barna opplever at de i liten grad deltar i å utforme tiltaks- eller omsorgsplanen sin, eller vet hva som står i rapporter som skrives om dem.

God og tilpasset informasjon er en forutsetning for å kunne benytte seg av retten til å si sin mening og bli hørt. Alle barn som blir plassert i institusjon skal bli informert om sine rettigheter. Barn kan gi verdifulle innspill til utviklingen av institusjonstilbudet. Å bli lyttet til og tatt på alvor bidrar til en opplevelse av å være en ressurs og kan føre til økt selvspekt, styrket mestringsfølelse og et mer positivt selvbilde. Dette vil også bidra til trivsel i hverdagen.

Barns rett til medvirkning er nedfelt i forskrift om rettigheter og bruk av tvang under opphold i barneverninstitusjon § 7. Departementet foreslår en ny lovbestemmelse som styrker barns rett til å bli hørt i barnevernet (kapittel 18). Departementet mener at barn får et bedre tilbud ved å styrke deres medvirkning og deres rett til å bli hørt.

³ Backe-Hansen (red.) (2011): *Institusjonsplassering – siste utvei? Betydningen av barnevernsreformen fra 2004 for institusjonstilbudet*, Oslo: NOVA rapport 21/11. "Annen landbakgrunn" er her definert som at begge foreldre eller kun mor har annen landbakgrunn. Tallene inkluderer ikke Oslo

⁴ Backe-Hansen (red.) (2011): *Institusjonsplassering – siste utvei? Betydningen av barnevernsreformen fra 2004 for institusjonstilbudet*, Oslo: NOVA rapport 21/11

⁵ Bufdir (2010). *Kvalitet i barneverninstitusjoner*

⁶ MultifunC er en egen metode i institusjon for oppfølging av atferdsplasserte ungdom

⁷ Rambøll (2011a): *Brukerundersøkelser blant barn i statlige og private barneverntiltak*; Rambøll (2011b): *Brukerundersøkelse. Barn i statlige og private barneverntiltak*. Førstnevnte er brukerundersøkelse fra 2010, mens den sistnevnte er fra 2011

Departementet vil

- At Bufdir utvikler rutiner og metoder for å ivareta barns medvirkning på institusjon

10.2.2 Forskjellige institusjoner tilpasset barns behov

Barn skal ha gode institusjoner som er tilpasset deres behov. Det er et mål at de ikke skal bli plassert på institusjoner der de kan utsettes for negativ og skadelig påvirkning fra andre beboere. For å gi et tilbud som bedre er tilpasset det enkelte barns behov, må institusjonene bli mer spesialiserte.⁸ Dette vil igjen kreve mer spesialisert kunnskap og kompetanse for å gi barna den hjelpen de trenger. Tilbudet vil bli mer forutsigbart, både for barna, deres familie og de ansatte. Det vil øke muligheten for at det enkelte barn opplever oppholdet som stabilt og trygt.

Barnevernloven og kvalitetsforskriften stiller krav til kvalitet i offentlige og private institusjoner. For å sikre forsvarlig drift skal hver institusjon ha en definert målgruppe og en formulert målsetting for sin faglige virksomhet. Kvalitetsforskriften gir rom for å differensiere og spesialisere institusjonstilbudet. Tilstrekkelig differensiering er nødvendig for å gi virksom og riktig hjelp. Forskning⁹ og etatens egne analyser¹⁰ viser at det fremdeles er et arbeid som må gjøres for å nå målet om et slikt differensiert institusjonstilbud. Tilbudet blir derfor videreutviklet av Bufetat.

Departementet vil

- At alle barn skal få god og forsvarlig omsorg uavhengig av hvilken institusjon de blir plassert i
- At institusjonstilbudet blir utviklet videre for å ivareta barns ulike behov

10.2.3 Kompetanse

I dag er det en asymmetri i forholdet mellom kompleksitet i behovene og ansattes kompetanse. Det er nødvendig å styrke det løpende faglige arbeidet i den enkelte institusjon for å oppnå bedre resultater. Kvalitetsforskriften stiller krav til bemanning og kompetanse ved institusjonene. Det skal være

personell med tilstrekkelig nivå og bredde i kompetansen sett i forhold til institusjonens målgruppe og målsetting. Leder skal minimum ha 3-årig høyskoleutdanning i sosialfag¹¹ eller annen relevant utdanning på tilsvarende nivå, samt tilleggsgutdanning i administrasjon og ledelse. De ansatte skal ha nødvendig veiledning og opplæring. Institusjoner skal også tilstrebe å ha en bemanning hvor opp mot 50 prosent av de ansatte har barnevernfaglig og/eller sosialfaglig kompetanse. Dette kravet gjelder på hver enkelt avdeling og intensjonen er at dette skal sikre et tilstrekkelig nivå i kompetansen.

Flest barnevernpedagoger og sosionomer

I 2011 var det totalt 4 878 årsverk i barneverninstitusjonene.¹² De største yrkesgruppene var barnevernspedagoger (979) og sosionomer (505). Utdanningsgrupper som vernepleiere, sykepleiere og psykologer arbeider også ved institusjonene. Det er imidlertid en stor andel ansatte i barneverninstitusjoner som verken har utdannelse utover videregående skole, eller som har annen relevant utdanning.¹³

Kompetanse til å møte barns ulike behov

Barn på institusjon har ofte flere ulike hjelpebehov. Arbeid i institusjon krever både kompetanse om hvordan sikre en god omsorgssituasjon for barn og unge, og kompetanse om hvordan man bør støtte deres utvikling. I tillegg krever arbeid i institusjon kunnskap om andre tjenester, som særlig skole og psykisk helsevern.

Institusjonene må også håndtere en stadig mer mangfoldig gruppe. Det innebærer at de ansatte må ha god flerkulturell kompetanse og møte alle barn og foreldre med respekt og sensitivitet. Barnevernet skal videre alltid benytte kvalifiserte tolker i situasjoner der det kan oppstå språkproblemer.¹⁴ Dette vil bidra til å sikre likeverdige tjenester.

Å løfte kompetansen i institusjonene er viktig for å styrke det faglige innholdet og for at barna skal få bedre oppfølging. Dette krever dyktige ledere som er i stand til å etablere sterke og vel fungerende fagmiljøer.

⁸ Bufdir (2010): *Kvalitet i barneverninstitusjoner*

⁹ Backe-Hansen (red.) (2011): *Institusjonsplassering – siste utvei? Betydningen av barnevernsreformen fra 2004 for institusjonstilbudet*, Oslo: NOVA rapport 21/11

¹⁰ Bufdir (2010): *Kvalitet i barneverninstitusjoner*

¹¹ Med sosialfag menes barnevernpedagog- og/eller sosionomutdanning

¹² Se <http://www.ssb.no/barneverni/tab-2011-12-19-04.html>

¹³ <http://www.ssb.no/barneverni/tab-2011-12-19-04.html>

¹⁴ Jf. blant annet retningslinjer fra Bufdir om bestilling og bruk av tolk i barneverninstitusjoner og omsorgssentre

Å lede en institusjon krever særskilt kompetanse. Departementet skal i 2013 utvikle en videreutdanning i barnevernledelse på mastergradsnivå. Departementet vil vurdere behovet for en egen modul for institusjonsledere.

Rettigheter og bruk av tvang

Alle ansatte må ha tilstrekkelig kunnskap om barnas behov og relevant regelverk, herunder menneskerettighetene, barnevernloven og forvaltningsloven. For å gi barn på institusjon god nok hjelp og beskyttelse, kan det være nødvendig å sette begrensninger. Barnevernloven og rettighetsforskriften¹⁵ gir rettigheter til barn plassert på barneverninstitusjon og setter rammer for bruk av tvang. Mange av reglene i forskriften forutsetter en konkret skjønnsmessig vurdering av om vilkårene for bruk av tvang er til stede. Skal reglene fylle sitt formål er det viktig at de ansatte er seg bevisst dette ansvaret og utøver sitt skjønn på en god faglig og etisk måte. Det er derfor svært viktig at ansatte mottar jevnlig opplæring og veiledning. Bufetat holder kurs i rettighetsforskriften for alle institusjoner.

Departementet vil

- At institusjonsansatte skal ha et høyere utdannings- og kompetansenivå enn de har i dag
- Vurdere behovet for en egen modul for institusjonsledere
- Revidere kvalitetsforskriften slik at den blant annet blir oppdatert i henhold til ny kunnskap på området

10.2.4 Utredning

En forutsetning for å gi riktig hjelp til barn som bor på institusjon, er at barnet er tilstrekkelig utredet før plasseringen. Kvalitet i utredning er også en forutsetning for å kunne lykkes med et differensiert institusjonstilbud. Forskning viser at det etter institusjonsledernes vurdering er mangler ved utredningen av barnas psykiske helse før plassering. Det er også mangler ved utredningen av foreldrenes situasjon eller behov for spesielle tiltak. Barn blir heller ikke vurdert godt nok underveis i oppholdet.¹⁶ I kapittel 7 foreslår

departementet tiltak for å styrke utredningskompetansen i kommunen.

Bedre kunnskap om barnas psykiske plager

Bedre utredning kan bidra til større oppmerksomhet om de gruppene vi i dag vet for lite om. Ved for eksempel inntak til MultifunC- og rusinstitusjoner utredes barna for å se om deres behov omfattes av institusjonens målområder. Det foreligger derfor systematisert kunnskap om barn og unge med atferds- og rusvansker. Det er derimot fortsatt behov for mer kunnskap om andre problemområder, som psykiske plager og kognitive skader.

I kvalitetsutviklingsprogrammet er det prioritert å utvikle faglige standarder for utredning for barn som mottar tiltak fra Bufetat. Fagteamansatte har fått opplæring i å bruke utredningsverktøy for at barn skal få et institusjonstiltak tilpasset deres behov. Disse utredningsverktøyene skal også benyttes under opphold på institusjon for å tilrettelegge tiltaket underveis. Utredning i etterkant skal tilrettelegge for veien videre. Hdir er involvert i arbeidet med faglige standarder for utredning, og skal kvalitetssikre utredningsverktøyene.

Departementet vil

- At barn i større grad enn i dag blir tilstrekkelig utredet både før plassering, under og etter endt opphold. Dette som et grunnlag for å gi et godt tilpasset tilbud og for å gi forutsigbarhet og stabilitet i institusjonsplasseringen

10.2.5 Oppfølging under og etter endt institusjonsopphold

Institusjonen har den daglige omsorgen for barna, og har derfor et ansvar for å følge opp barna i hverdagen, inkludert på fritiden. Den kommunale barneverntjenesten har etter lovverket et hovedansvar for oppfølging av barn som bor på institusjon, både under og etter endt opphold. Barneverntjenesten skal sørge for at det utarbeides tiltaksplan eller omsorgsplan for barnet. For å ha et planverk som fungerer etter sin hensikt, må barna bli fulgt opp tett og bli utredet systematisk underveis i oppholdet av institusjonen. Dersom barnets behov tilsier det, skal planen endres. For at barneverntjenesten skal kunne sørge for gode tiltaks- og omsorgsplaner må barneverntjenesten og institusjonen samarbeide godt.

¹⁵ Forskrift av 15. november 2011 nr. 1103 om rettigheter og bruk av tvang under opphold i barneverninstitusjon

¹⁶ Backe-Hansen (red.) (2011): *Institusjonsplassering – siste utvei? Betydningen av barnevernsreformen fra 2004 for institusjonstilbudet*, Oslo: NOVA rapport 21/11

Så mange voksne inn og ut av livet ditt hvert døgn, gir deg for mange muligheter til å lure de voksne. Men det gir liten mulighet for å bygge tillit og til å stole på voksne.

Figur 10.3 Barnevernsproff, 17 år

Etter institusjonsplasseringen

En plassering på institusjon er oftest ment å være kortvarig. Etter endt opphold skal barnet bo et annet sted: hos foreldre, i en annen familie eller i nettverket, i egen bolig eller i fosterhjem. Det er viktig at overgangen planlegges og tilpasses barnets behov. Dette for å gi trygghet og forutsigbarhet. Det er særlig viktig at samvær mellom barn og foreldre tilrettelegges på en måte som er hensiktsmessig og tjenelig for barnet. For de over 18 år i institusjon er det spesielt viktig at de får nødvendig støtte og hjelp i overgangsfasen til en selvstendig voksentilværelse. Barn over 18 år som skal få tiltak som ettervern, skal gradvis settes i stand til å greie seg på egenhånd.

Evalueringen av institusjonstilbudet viser at det ofte er mangel på oppfølging etter et institusjonsopphold. Departementet mener dette er bekymringsfullt og vi vil presisere viktigheten av at kommunen følger opp barna under og etter endt plassering. I kapittel 24 foreslås det at barnevernets løpende ansvar for å følge opp barn som er plassert i fosterhjem eller institusjon skal fremgå mer eksplisitt i loven.

Departementet vil

- At barn i større grad enn i dag blir fulgt opp av barneverntjenesten under og etter opphold på institusjon

10.2.6 Arbeidstidsordninger

Barn trenger kontinuitet og stabilitet i hverdagen. I kvalitetsforskriften fremgår det at institusjonen skal ha en arbeidstidsordning som sikrer dette. Arbeidsmiljølovens arbeidstidskapittel setter rammer for hvilke arbeidstidsordninger som skal gjelde for arbeidslivet, og da også for barneverninstitusjonene. Den alminnelige arbeidstid er etter loven 9 timer i løpet av 24 timer og 40 timer i løpet av 7 dager. Det er også bestemmelser om daglig og ukentlig arbeidsfri, som skal sikre arbeidsta-

kerne hvile mellom arbeidsperiodene. Etter avtale med de tillitsvalgte kan det, innen visse rammer, inngås tariffavtale som fraviker lovens regler.

Avvikende arbeidstid

Medleverforskriften, som er gitt med hjemmel i arbeidsmiljøloven, gir adgang til arbeidstidsordninger som avviker fra arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidstid og hviletid. Forskriften benyttes av private og ideelle institusjoner. Statlige institusjoner omfattes av Hovedtariffavtalen i staten (HTA), som er hjemmelsgrunnlag for arbeidstidsordningene i statlige barneverninstitusjoner. Staten ved Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet og hovedsammenslutningene har inngått fem særavtaler om avvikende arbeidstidsordninger for ansatte i Bufetat. Avtalene gjelder et begrenset antall institusjoner, ansatte og arbeidsvakter. Det har vært ført forhandlinger om å få til en generell særavtale om 13-timers vakter, men partene er ikke kommet til enighet. Oslo kommune, som selv ivaretar statlige barnevernmyndigheters oppgaver med institusjonsdrift, har inngått avtale om langvakter på 25 timer for enkelte institusjoner.

Å praktisere avvikende arbeidstidsordninger etter medleverforskriften er enklere administrativt enn arbeidstidsordninger som er resultat av forhandlinger mellom arbeidsgiver og de ansattes organisasjoner. Forskriften setter rammer for lengden av arbeidstid samt krav til hviletid. Videre gir medleverforskriften større fleksibilitet og mer tilstedeværelse. Medleverforskriften gir adgang til at ansatte jobber 60 timer pr uke, når den enkelte ansatte samtykker til det, mens arbeidsmiljølovens ramme for ukentlig arbeidstid er 54 timer.

Dagens arbeidstidsordning kan hindre stabil voksenkontakt

Konsekvensene av dagens arbeidstidsordninger er at mange barn må forholde seg til stadige nye omsorgspersoner. Blant annet påpeker barnevernbarn selv at det blir for mange ansatte å forholde seg til for barn som allerede har opplevd brutte relasjoner.¹⁷ Ved etablering av arbeidstidsordninger bør hensynet til kontinuerlig og stabil voksenkontakt være et sentralt moment da det gir en bedre forutsigbarhet for barna. Bufetat har imidlertid et ansvar for de ansatte. Det må ikke etableres arbeidstidsordninger som går utover de

¹⁷ Barnevernpanelets rapport 2011. Q-1189 B

ansattes helse og sikkerhet. Med utgangspunkt i dagens arbeidsmiljølov og medleverforskriften er det anledning til å ta hensyn til barns behov for kontinuerlig og stabil voksenkontakt, men dette betinger enighet mellom partene i arbeidslivet.¹⁸

Departementet mener at barns beste er et sentralt moment ved vurdering av arbeidstidsordninger.

Departementet vil

- Utrede hensiktsmessige arbeidstidsordninger i statlige institusjoner tilpasset målgruppenes ulike behov, for å få ordninger som er i bedre samsvar med barn og unges behov¹⁹

10.2.7 Utdanning og helse

Barn på barneverninstitusjoner har ofte behov for hjelp fra flere tjenester. Spesielt er samarbeidet med skole og helsemyndigheter viktig. I kapittel 5 omtaler vi barnevernets samarbeid med andre tjenester nærmere.

Mange barn får ikke det skoletilbudet de har behov for

Alle barn skal ha et opplæringstilbud. Departementet er bekymret fordi mange barn som bor på institusjon ikke er på skolen på fulltid. Samarbeidet mellom skole og barnevern er derfor avgjørende for å bidra til at barn skal kunne lykkes i å fullføre skoleløpet. Dette er grunnleggende for at de skal kunne klare seg i dagens samfunn. Å motivere til skolegang er utfordrende og det kreves ofte individuelt tilpassede opplegg som gir mestringfølelse. Bufdirs brukerundersøkelse om statlige tiltak fra 2010 og 2011, viser at institusjonene har et klart forbedringspotensiale når det gjelder oppfølging av skolegangen til barn.

Mange barn får ikke nødvendig helsehjelp

Barn må sikres nødvendig helsehjelp. Mange barn på institusjon har psykiske problemer, og får ikke den nødvendige helsehjelpen. Barnevernet og psykisk helsevern må derfor samarbeide på alle nivå. Det foregår i dag et arbeid for å bedre dette. Bufdir og Hdir skal utarbeide felles retningslinjer for samarbeid ved plasseringer relatert til rus og psykiatri og for akutt plasseringer. Departementet er positive til det arbeid som Buf-

dir og Hdir har igangsatt. I tillegg til dette pågår en undersøkelse i regi av Norges Teknisk-vitenskapelige universitet (NTNU) om barns psykiske helse i barneverninstitusjoner. Undersøkelsen skal etter planen være ferdig i 2014. De foreløpige resultatene tyder blant annet på at den hjelpen mange av barna har fått for sine psykiske problemer før plassering i barneverninstitusjon, reduseres etter plasseringen²⁰. De endelige resultatene vil kunne gi nødvendig kunnskap om hvordan vi bedre kan tilrettelegge tilbudet til denne målgruppen.

Forebygge selvmord

Det skal utarbeides konkrete verktøy for selvmordsforebygging i barneverntiltak. Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten skal utarbeide en sammenstilling om virksomme tiltak for å forebygge angst, depresjoner og selvmord, og selvskading blant barn og unge i institusjon.

Beredskapsplaner og rutiner

Bufetat har beredskapsplaner og rutiner for oppfølging i etterkant av dødsfall, overgrep og skade på institusjoner. Planene inneholder informasjon om hvordan dødsfall skal meldes kommune, politi, fylkesmannen, mv. Rutinene skal bidra til å ivareta ansatte og pårørende, samt få vurdert behov for etterforskning og tilsyn fra Fylkesmannen. I etterkant av alvorlige hendelser blir regionene bedt om å gjennomføre en intern gjennomgang av sakene for å identifisere læringspunkter.

Departementet vil

- At ansatte ved institusjonene skal styrke sin kompetanse om psykisk helse
- At ansatte ved institusjonene har kunnskap om barnas behov for skoletilknytning og skoleresultater
- At institusjonene samarbeider med skolen og psykisk helsevern til det beste for barna

10.3 Oppsummering

For noen barn er det best å bo på institusjon i en kortere eller lengre periode. Barneverninstitusjoner er derfor en nødvendig del av barneverntilbu-

¹⁸ Lov av 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. § 10-12 fjerde ledd (arbeidsmiljøloven)

¹⁹ Oppdrag gitt Bufdir i tildelingsbrevet for 2013

²⁰ Tjelflaa, T. og Kayed, N. S (2012). *Psykisk helse hos barn og unge i barneverninstitusjoner*, NTNU Samfunnsforskning AS, Internrapport 2012.

det. Tilbudet skal være likeverdig og differensiert med god kvalitet, tilpasset den enkeltes behov. Det utføres mye godt arbeid på norske barneverninstitusjoner, og det er allerede igangsatt et viktig arbeid for å videreutvikle tilbudet. Det er likevel enkelte forhold som må forbedres. Barn skal i større grad enn i dag bli tilstrekkelig utredet både

før plassering, under og etter endt opphold. Det er avgjørende at barnevernet samarbeider mer systematisk med tjenester som skole og psykisk helsevern. For å ivareta barn på institusjon er det også nødvendig å styrke de ansattes kompetanse og tilrettelegge for barns medvirkning.

11 Bedre beskyttelse av barns utvikling

De senere år har fagmiljøer og tidligere barnevernsbarn uttrykt at hjelp fra barnevernet kommer for sent, og at foreldre som ikke makter å ivareta barna på en god måte får beholde omsorgen for barna for lenge.

I den offentlige debatten er det reist spørsmål om det biologiske prinsipp veier så tungt i barnevernets praksis at det går på bekostning av barnets beste. På den annen side mottar departementet henvendelser fra foreldre som mener at barnevernet ikke tar tilstrekkelig hensyn til biologiske bånd og foreldrenes behov. Samtidig formidler ansatte i barnevernet at de mangler tydelige retningslinjer og et oppdatert faglig grunnlag å basere vanskelige barnevernfaglige vurderinger på.

For å foreta en gjennomgang av de faglige, juridiske og etiske problemstillingene som reises i kjølvannet av disse spørsmålene, satte departementet ned et offentlig utvalg ledet av psykolog Magne Raundalen i februar 2011. NOU 2012: 5 *Bedre beskyttelse av barns utvikling* ble overlevert departementet 6. februar 2012.¹ Utredningen har vært på bred høring.

Dilemmaer og verdivalg

Utredningen fra utvalget tar opp viktige dilemmaer og verdivalg knyttet til barn og foreldres motstridende interesser. Utvalget har fremmet forslag som først og fremst skal sikre barna en mer stabil og forutsigbar omsorgssituasjon, og som ivaretar barnets utvikling. Utredningen inneholder forslag og anbefalinger som skal hjelpe barn raskere enn i dag.

Departementet har vurdert de ulike forslagene, og kommet til at noen av disse bør prioriteres nå. Disse omtales nærmere nedenfor. Enkelte av forslagene er omtalt i andre kapitler.

Raundalenutvalget, Flatøutvalget og flere andre har foreslått å rettighetsfeste tiltak og tjenester etter barnevernloven. Departementet vurderer at det mest vesentlige er at den hjelpen som gis fungerer godt, og at den plikten barneverntjenesten allerede har i dag til å yte tjenester og tiltak

er tilstrekkelig for å gi barnet nødvendig vern og beskyttelse.

Utvalgets øvrige forslag vil departementet ta med seg i det løpende arbeidet med å videreutvikle barnevernet.

Departementets mål

- Barns utvikling skal beskyttes bedre

11.1 Om høringen

Departementet mottok 78 hørings svar til NOU 2012: 5.²

De fleste høringsinstansene mener utvalget har gjort et grundig og solid arbeid og at utredningen er et viktig bidrag til å videreutvikle barnevernet. Enkelte fremhever at utredningen er et nyttig arbeidsredskap når det skal tas stilling til kompliserte problemstillinger i barnevernet. Andre trekker fram at det i liten grad er vurdert hvorvidt barnets meninger skal vurderes og inkluderes i de foreslåtte tiltakene. Andre instanser viser til at utvalget kommer med flere forslag til lovendringer uten at de rettslige sidene ved konsekvensene av alle forslagene er tilstrekkelig drøftet. I tillegg trekker flere fram nødvendigheten av en videre kompetanseutvikling i barnevernet.

11.2 Barnets beste grunnregelen for arbeid i barnevernet

Barnevernet i Norge har historisk sett hatt tre viktige prinsipper som danner utgangspunktet for barnevernets arbeid: Barnets beste, det biologiske prinsipp og det mildeste inngreps prinsipp. I tillegg er barns medvirkning av avgjørende betydning for å sikre barnets beste.

¹ Utvalget er omtalt nærmere i kapittel 2

² Disse fordelte seg med uttalelser fra foreninger og brukerorganisasjoner (26), fagmiljøer (16), tilsynsmyndigheter (7), direktorater (3), kommuner (3), ombud (2), privatpersoner (2), én rettsinstans og ett særskilt kontrollorgan.

Barnets beste

Prinsippet om *barnets beste* er det grunnleggende prinsippet i alt barnevernfaglig arbeid. Prinsippet innebærer at barnevernet skal foreta en helhetlig og skjønnsmessig vurdering av hva som vil være til barnets beste i det enkelte og konkrete tilfellet. Barnets grunnleggende behov for beskyttelse og omsorg skal vektlegges framfor foreldrenes rettigheter. Ny forskning, systematisert erfaringskunnskap og endringer i kulturelle normer styrer de faglige vurderingene, og utvikler skjønnnet om hva som er barnets beste. Prinsippet om barnets beste er nedfelt både i barnevernloven og i FN's barnekonvensjon.

Det biologiske prinsipp

Det er en del av vår samfunnsordning at foreldre oppdrar sine egne barn og at barnet i utgangspunktet skal vokse opp hos sine foreldre. Det *biologiske prinsipp* uttrykker at barn generelt sett har best av å vokse opp i sin familie, og at kontakten mellom barn og foreldre skal opprettholdes etter en omsorgsovertakelse.³

Mildeste inngreps prinsipp

Det *mildeste inngreps prinsipp* handler om at barnevernet ikke skal sette inn mer inngripende tiltak enn det som er nødvendig i familier som trenger bistand. Det mildeste inngreps prinsipp er ment å beskytte barn og foreldre mot for inngripende tiltak når det ikke er behov for det. Prinsippet forhindrer imidlertid ikke at barnevernet setter i verk svært inngripende tiltak når det er nødvendig for å ivareta barnets beste.

Barns medvirkning

Barnets rett til å uttale seg står også sentralt i barnevernloven. Barnets mening skal tillegges vekt i samsvar med barnets alder og modenhet.

11.2.1 Forslag om nytt prinsipp der barnet kan knytte seg til andre enn de biologiske foreldrene og utvikle seg bedre

Utvalget støtter at barnets beste fortsatt skal være det overordnede prinsippet i barnevernet. Utvalget anbefaler at det etableres et nytt førende prinsipp i vanskelige avgjørelser i barnevernssaker.

Bakgrunnen er at en for stor vektning av det biologiske prinsipp kan føre til at barnet vokser opp under ugunstige omsorgsbetingelser dersom tilknytningen og relasjonen mellom barnet og omsorgspersonene er svak. Utvalget anbefaler derfor at det utviklingsstøttende tilknytningsprinsipp gis forrang i forhold til det biologiske prinsipp i saker der barnets utvikling blir hindret av dårlig tilknytnings- og relasjonskvalitet. Utvalget viser til forskning på feltet om at samspillet mellom barn og omsorgspersonene er så avgjørende for barns utvikling og fungering at den må tillegges avgjørende vekt i beslutningsprosessen om blant annet bosted, samvær og tilbakeføring i barnevernsaker.

Å vurdere hva som er til barnets beste kan være krevende. Departementet mener utvalgets redegjørelse over forskningsfeltet og de retningslinjene de beskriver, tydeliggjør hva som kan være til barnets beste i vanskelige barnevernsspørsmål. Departementet er enig i at tilknytnings- og relasjonskvalitet er et svært viktig moment i barnevernets vurderinger. Dette er momenter som naturlig skal inngå i den konkrete og helhetlige vurderingen av barnets beste.

Barns medvirkning er sentralt

Barnets medvirkning må ivaretas godt i alle barnevernets prosesser. Derfor foreslår departementet å tydeliggjøre barnets rett til medvirkning i kapittel 18 i denne lovproposisjonen. Det foreslås en overordnet lovbestemmelse som presiserer at barnet skal få si sin mening i hele forløpet i barnevernet. Hva som er til barnets beste må avgjøres etter at barnets syn er tatt i betraktning. Barnets mening står derfor helt sentralt i avgjørelsen av hva som er å anse som barnets beste.

Departementet vil

- At det overordnede prinsippet om barnets beste fortsatt skal være grunnregelen for barnevernet. Barnets beste skal baseres på følgende faglige prinsipper:
 - Tilknytnings- og relasjonskvalitet: Samspill, relasjonskvalitet og tilknytningsform sett i sammenheng med barnets alder⁴
 - Biologiske bånd: At barn generelt sett har best av å vokse opp i egen familie, og at kontakten mellom familien og barnet skal opprettholdes etter en omsorgsovertakelse

³ NOU 2012: 5 *Bedre beskyttelse av barns utvikling*

⁴ Se nærmere omtale av dette i NOU 2012: 5 *Bedre beskyttelse av barns utvikling*

- Mildeste effektive inngrep: At barnevernet ikke skal sette inn mer inngripende tiltak enn det som er nødvendig i familier som trenger bistand. Samtidig må barnevernet mene at tiltaket er effektivt og slik gi den hjelpen barnet har behov for.
- Barnets medvirkning: Barnets mening skal tillegges vekt i samsvar med barnets alder og modenhet
- Vurdere om og i tilfelle hvordan prinsippene kan presiseres ytterligere i barnevernloven
- Utvikle faglige anbefalinger for å tydeliggjøre hvilke momenter som bør inngå i vurderingen av barnets beste
- Videreutvikle kompetansen både i barnevernet og hos barnefaglige sakkyndige når det gjelder betydningen av tilknytnings- og relasjonskvalitet

11.3 Bedre grunnlag for å vurdere omsorgsovertakelser

Utvalget tar utgangspunkt i at en beslutning om omsorgsovertakelse er basert på en begrunnet antakelse om at andre tiltak ikke vil sikre at barnet får god nok omsorg. De mener at en barnevernfaglig oppgave i den enkelte sak er å avklare hvor grensen går for dårlig omsorgsutøvelse. Videre fremhever de at vurderinger av hva som er barnets beste nødvendigvis må bygge på skjønn.

Utvalget anbefaler at barnevernet vurderer tre faktorer ved omsorgsovertakelser, og at disse samlet sett gir grunnlag for avgjørelsen:

- Om tilknytnings- og relasjonskvaliteten mellom omsorgspersoner og barn er utviklingsstøttende eller ikke. Utvalget skisserer retningslinjer basert på tilknytningsform og barnets alder
- Alvorlighetsgraden og stabilitet av omsorgsvikt (forsømmelser, manglende behandling eller opplæring, mishandling eller overgrep)
- Omsorgspersonens egenskaper (grad og varighet av rus og psykiske vansker)

Bedre vurderingsgrunnlag

Utvalgets forslag om hvilke faktorer som bør inngå i vurderinger ved omsorgsovertakelser bygger på oppdatert forskning. Etter departementets vurdering angir utvalget noen viktige momenter som bør inngå i barnevernets kompliserte vurderinger. Departementet mener disse gir innspill til

et tydeligere og felles vurderingsgrunnlag. Slik kan forskjeller i barnevernets praksis reduseres. Også andre momenter kan være aktuelle å ta med i vurderingen, som barnets sårbarhet og barnets mening.

For å sikre høy kvalitet må barnevernet få bedre kompetanse. Barnevernet må bruke pålitelige metoder for å kunne foreta de nødvendige utredningene av barnet og barnets situasjon, herunder barnets tilknytning og relasjonskvalitet. Barnevernet må også styrke kompetansen for å utrede omsorgspersonenes egenskaper. Andre sektorer vil ha en viktig rolle i slike utredninger.

Departementet vil

- Sørge for at det utarbeides faglige anbefalinger med utgangspunkt i ny kunnskap. Dette skal hjelpe barnevernet til å vurdere om vilkårene for omsorgsovertakelse er til stede
- Igangsette tiltak for å øke barnevernets utredningskompetanse for å vurdere om barnet lever i en situasjon som gjør en omsorgsovertakelse nødvendig. Dette medfører også å styrke kompetansen i å utrede tilknytningskvalitet og foreldrenes potensiale for å gi barnet den omsorgen det trenger.⁵

11.4 Bedre oppfølging av foreldre som har omsorgsplasserte barn

Mange barn og unge føler stor uro for sine foreldre, særlig for de foreldrene som lever destruktivt, for eksempel i miljøer preget av rus og vold. Utvalget viser til at det er flere grunner til å fremme god og virksom omsorg, oppfølging og støtte for foreldre, særlig i situasjoner som fører til overtakelse av omsorgen for ett eller flere av familiens barn. Blant annet viser utvalget til det er klart dokumentert at god omsorg og oppfølging av barnas foreldre i en slik situasjon representerer en lettelse for fosterhjemsplasserte barn og unge. Utvalget anbefaler at familievern tjenestene får ansvar for oppfølging og støtte til foreldre når barneverntjenesten har plassert barnet.

Departementet mener at foreldre til omsorgsplasserte barn må gis mulighet til støtte og oppfølging. Vi har derfor bedt Bufdir om å utarbeide ulike modeller for foreldreoppfølging.⁶

⁵ Se også kapittel 7

⁶ Tildelingsbrevet for 2012

Foreldrene er jo viktige, uansett hvordan barnevernet snur og vender på det. Foreldrene er jo de vi har etter vi er 23. Da er de ansatte på institusjonen og mange av fosterforeldrene vekk, de jobber jo ikke med oss mer.

Figur 11.1 Barnevernsproff, 18 år

Departementet vil

- Vurdere modeller for å følge opp foreldre til omsorgsplasserte barn bedre

11.5 Sikre barn bedre stabilitet etter omsorgsovertakelse

For å sikre barnet stabilitet og kontinuitet i omsorgen etter et vedtak om omsorgsovertakelse, er spørsmål om samvær, tilbakeføring og adopsjon sentralt.

Samvær

Utvalget er opptatt av at barnets beste skal ligge til grunn for samvær. Videre fremhever de betydningen av samvær med støttende tilknytningspersoner.

Utvalget anbefaler blant annet følgende:

- At det utarbeides et rundskriv som understreker at formålet med samvær er at det er utviklingsfremmende for barnet
- At det utarbeides retningslinjer for hvordan foreldre kan tilbys hjelp til å gjøre samværene utviklingsfremmende
- At det forskes mer på samvær og ulike samværsordninger

Utvalget har også sett på endringskrav om samvær. Utvalget viser til at dagens regler om at foreldre kan kreve ny behandling ett år etter at fylkesnemnd/domstol vurderte spørsmålet sist, ikke gir tilstrekkelig beskyttelse mot grunnløse endringssaker. Utvalget foreslår å innføre en skranke for å fremme endringssak om samvær. De anbefaler at når dette spørsmålet er vurdert i rettsapparatet, bør ny behandling bare kunne kreves der det dokumenteres endringer i de faktiske forhold.

Departementet er enig med utvalget i at vi trenger mer kunnskap om hva som er til barnets beste når det gjelder å fastsette samværsordninger. Departementet vil vurdere utvalgets anbefalinger om å utarbeide retningslinjer med faglige anbefalinger som er basert på oppdatert kunnskap.

Departementet ser også at utvalgets forslag om å innføre en skranke for å fremme endringssak om samvær kan bidra til å sikre barnet ytterligere ro etter en omsorgsovertakelse. Vi mener imidlertid at enkelte sider av forslaget bør utredes nærmere, blant annet når det gjelder barnets rett til å bli hørt. Det er også viktig at det ikke etableres ordninger som blir tungvinte, ressurskrevende eller utløser uro hos barnet.

Departementet vil

- Igangsette forskning om samvær
- Vurdere behovet for faglige anbefalinger om samvær, både i forhold til foreldre og søsken
- Vurdere nærmere om det skal igangsettes et arbeid for å innføre begrensninger i adgangen til å fremme en endringssak om samvær

Adopsjon, et barneverntiltak som barnevernet bør vurdere

Forskning viser gunstige langtidseffekter for adopterte barn sammenliknet med barn med langvarig fosterhjemstatus og barn som er varig plassert i fosterhjem.⁷ Disse studiene viser at adoptivbarna som voksne klarte seg like godt som barn med vanlig oppvekst. Dette blir antatt å henge sammen med at adoptivbarn føler seg trygge i sin tilhørighet til sine familier. Adoptivbarna har både juridisk og psykologisk absolutt tilhørighet, og står ikke i fare for å bli flyttet. Et adoptivbarn vet at det er et fullverdig medlem av sin familie.

Med utgangspunkt i utviklingspsykologiske perspektiver og den forskningsbaserte kunnskap om utsatte barn, finner utvalget at det er grunnlag for å hevde at adopsjon bør være et tiltak barnevernet vurderer i saker som involverer langvarige plasseringer.

Utvalget foreslår blant annet at:

- det tas stilling til adopsjon ikke senere enn ett år etter plassering for barn fra 0 til 18 måneder, og to år for de mellom 18 måneder og 4 år (tidsfrist)

⁷ NOU 2012: 5 *Bedre beskyttelse av barns utvikling*

- myndighetene bør undersøke erfaringene fra Sverige og Island med permanente fosterhjemsplasseringer
- det utredes hvilke muligheter som finnes for at barneverntjenesten kan tilby den hjelpen fosterforeldre trenger etter adopsjon.

Stabilitet i omsorgen er essensielt for barn. Departementet er derfor enig i at adopsjon som barneverntiltak bør kunne benyttes oftere. Vi har merket oss utvalgets anbefalinger om tidsfrister knyttet til barnets alder for å vurdere adopsjon.

Departementet vil

- At adopsjon som barneverntiltak bør kunne benyttes i større grad enn i dag
- Vurdere nærmere utvalgets anbefalinger slik at praksisfeltet skal bli bedre i stand til å vurdere adopsjon der det er til barnets beste

Tilbakeføring til foreldre etter en omsorgsovertakelse

Utvalget anbefaler at det bør være obligatorisk for fylkesnemnda å vurdere barnets tilknytning til blant annet fosterforeldre i alle saker som gjelder tilbakeføring, dersom det har gått mer enn to år etter plassering. Utvalget foreslår at dette skal gjelde uavhengig av om det er en frivillig plassering eller ikke.

Departementet ser at intensjonen bak utvalgets anbefaling er å skape mest mulig ro for barnet. Samtidig reiser anbefalingen enkelte problemstillinger, blant annet om en slik obligatorisk ordning med vurdering etter to år alltid vil være i samsvar med barnets interesser. Departementet ser at det er behov for å vurdere anbefalingen nærmere.

Departementet vil

- Vurdere utvalgets anbefaling nærmere

11.6 Bedre hjelp mens barnet bor hjemme

Utvalget har flere forslag når det gjelder å iverksette hjelpetiltak i familien for å forebygge mer inngripende tiltak.

Pålegg om hjelpetiltak

Utvalget understreker at samarbeid om frivillige, egnede og tilpassede hjelpetiltak både er og bør

være utgangspunktet for barnevernets arbeid. Dersom nødvendige hjelpetiltak likevel ikke lar seg etablere, viser utvalget til at verdien av frivillighet må veies mot barnets behov for trygge oppvekstvilkår og rett hjelp til rett tid.

Utvalget foreslår at fylkesnemnda i større grad enn i dag skal kunne pålegge foreldrene flere typer hjelpetiltak for en tidsbegrenset periode. Utvalget foreslår videre å senke dagens beviskrav for å kunne pålegge tiltak som tilsyn i hjemmet, meldeplikt og urinprøvetaking. Samme beviskrav skal også gjelde for tiltak rettet mot å bedre foreldres omsorgskompetanse. Kompenserende tiltak, som for eksempel pålegg av barnehage og støttekontakt, skal kunne pålegges der dette anses som nødvendig. Utvalget mener frivillige tiltak skal være forsøkt eller vurdert før pålegg om hjelpetiltak fremmes for fylkesnemnda.

Utvalget foreslår også en forenklet saksbehandling i fylkesnemnda ved at det åpnes for skriftlig behandling av nemndsleder alene. Sakene bør også kunne fremmes for muntlig behandling.

Departementet mener utvalgets forslag er viktige. Imidlertid reiser forslaget om økt bruk av tvangstiltak i barnevernet flere problemstillinger som må utredes nærmere. Dette gjelder både de juridiske konsekvensene av forslaget og spørsmål om den faglige innretningen. Vi har merket oss at flere høringsinstanser påpeker at hjelpetiltak også skal kunne pålegges foreldre som kun har samvær med barnet.

Departementet vil

- Utrede om hjelpetiltak i større grad enn i dag skal kunne pålegges foreldre, med vekt på både den faglige innretningen og de juridiske sidene
- Lage en plan for hvordan barnevernet kan sikres mer kompetanse om, og tilgang til, flere omsorgsendrende eller foreldreveiledende tiltak som støtter opp under trygg tilknytning⁸

Tiltak med dokumentert effekt

Utvalget anbefaler at barneverntjenesten får tilgang til og bruker forskningsbaserte tiltak med dokumentert effekt for å bedre foreldres omsorgskompetanse. Utvalget foreslår videre at myndighetene legger til rette for forskning og eva-

⁸ Jf. at departementet tar sikte på et langsiktig fagutviklingsprogram (kapittel 8)

luering av tiltak som brukes i barneverntjenesten, der dette ikke foreligger.

Utvalget foreslår også at alle endringstiltak som barnevernet skal bruke må vurderes og beskrives i Ungsinn-databasen⁹, samt at denne danner grunnlag for beslutninger om å iverksette og spre endringstiltak i barnevernet. Med endringstiltak mener utvalget at tiltakene skal bidra til endringer i hvordan personen fungerer, slik at for eksempel foreldrenes omsorgsevne forbedres.

Departementet har som mål at barnevernstiltak skal være virksomme og av høy kvalitet, jf også beskrivelser i blant annet kapittel 6. Departementet mener derfor det er viktig å bruke metoder og tiltak som gjennom forskning har vist seg å være effektive. Utvalget mener det må igangsettes ytterligere forskning på hjelpetiltak. Departementet viser til omtalen i kapittel 8 (Hjelpetiltak) der det fremgår at det allerede er en forskningsinnsats for å få mer kunnskap om de hjelpetiltakene kommunene bruker i dag. Departementet er likevel enig med utvalget i at det må forskes mer på de tiltakene som vi ikke har nok kunnskap om.

Departementet forutsetter at evidensbasert praksis¹⁰ har både brukermidvirkning og individuell tilpasning som viktige elementer. Departementet mener videre at det fortsatt er behov for å iverksette og utvikle kunnskapsbaserte tiltak i barnevernet. Vi er også opptatt av at forskningsbaserte endringstiltak gjøres tilgjengelig for barnevernet. Departementet vurderer at intensjonen bak utvalgets forslag kan ivaretas på ulike måter.

Departementet vil

- Ta initiativ til et langsiktig fagutviklingsprogram i samarbeid med kommunene for systematisk å prøve ut hjelpetiltak i barnevernet. Målet er å bidra til positiv endring for barnet. Innsatsen skal følges med forskning for å sikre en videreutvikling av hele hjelpetiltaksfeltet.¹¹ Gjennom en slik innsats vil det være interes-

⁹ Ungsinn-databasen presenterer helsefremmende, forebyggende og psykososiale behandlingstiltak innen barn og unges psykiske helse. Presentasjonene består av en beskrivelse og en vurdering av i hvilken grad tiltaket kan antas å være virksomt. Regionalt kunnskapssenter for barn og unge – Nord ved det helsefaglige fakultet, Universitetet i Tromsø, drifter databasen.

¹⁰ Norsk Psykologforenings definisjon av begrepet: "Evidensbasert psykologisk praksis er integrering av den beste tilgjengelige forskningen med klinisk ekspertise sett i sammenheng med pasientens egenskaper, kulturelle bakgrunn og ønskemål".

¹¹ Jf tiltak i kapittel 8 Hjelpetiltak

sant å prøve ut forskningsbaserte tilknytningsfremmende tiltak, med et langsiktig mål om landsdekkende implementering av flere tiltak

- Sørgje for at virksomme tiltak og forskningskunnskap blir tilgjengelige for ansatte i barnevernet
- Videreutvikle kompetanse hos ansatte i barnevernet

Evaluering av hjelpetiltak

Utvalget mener at metoder for å evaluere hjelpetiltak bør utvikles, og at det presiseres i loven at disse skal være skriftlige. Videre foreslår utvalget at fristen for evaluering lovfestes.

Barnevernet har en lovfestet plikt til å utarbeide tiltaksplan og regelmessig evaluere igangsatte hjelpetiltak.¹² Kontinuerlig evaluering av tiltak er viktig for å sikre at hjelpen fra barnevernet er tilpasset barn og familiers behov.

Departementet ønsker å gjøre evalueringsverktøy bedre tilgjengelig i barnevernet. Dette for å fremme praksis om regelmessig evaluering. Etter departementets oppfatning kan det være uheldig å fastsette klare frister for evaluering, fordi behovet for hvor ofte tiltak bør evalueres vil kunne variere fra sak til sak. Uansett er det understreket i loven i dag at det skal skje en regelmessig evaluering av tiltaket.

Departementet vil

- Sørgje for at alle landets kommuner får tilgang på evalueringsverktøy til bruk når hjelpetiltakene skal evalueres¹³

11.7 Bedre vern av barn som ikke er født

Barnevernloven hjemler ikke bruk av tvangstiltak for å verne barn som ikke er født. Slik gir ikke denne loven noe direkte vern mot skadelige sider ved den gravides livsførsel. Bare dersom den gravide samtykker kan barneverntjenesten iverksette tiltak i form av hjelpetiltak. Eventuelt vern av barn som ikke er født må derfor følge av annen lovgivning.

For å styrke vernet om barn som ikke er født, forslår utvalget følgende:

- Helse- og sosialtjenesten bør i lov pålegges et ansvar for å varsle barneverntjenesten om gra-

¹² Jf barnevernloven § 4-5

¹³ Jf tiltak i kapittel 8 Hjelpetiltak

vide mødre som har en livsførsel som kan skade det ufødte barnet

- Beviskravet i sosialtjenesteloven bør revurderes i tilfeller hvor det vurderes som sannsynlig at mors rusbruk vil føre til alvorlig skade
- Det bør utredes nærmere om flere effektive tiltak kan implementeres for å redusere bruk av rusmidler hos gravide
- Det bør utredes i hvilken grad internasjonale konvensjoner begrenser lovgivers mulighet til å verne ufødte barn mot skader under svangerskapet

I tillegg ber utvalget om at det igangsettes et arbeid med å sikre et bedre vern av barn som ikke er født mot vold, overgrep, smitte og annen skade som kan forhindres gjennom rettsvern og bedre hjelp fra de offentlige etater.

Departementet er grunnleggende opptatt av at barn må vernes bedre gjennom å gi hjelp så tidlig som mulig. Å utrede nærmere hvordan vernet av barn som ikke er født kan styrkes er derfor viktig. Anbefalingene fra utvalget vil bli vurdert og utredet i samarbeid med HOD. Dette gjelder blant annet at spørsmålet om:

a) helse- og sosialtjenesten i lov bør pålegges et ansvar for å varsle barneverntjenesten om gravide mødre som har en livsførsel som kan skade det barn som ikke er født

b) beviskravet i helse- og omsorgstjenesteloven bør revurderes i tilfeller hvor det er sannsynlig at mors rusbruk vil føre til alvorlig skade på barnet

c) det bør utredes i hvilken grad internasjonale konvensjoner begrenser lovgivers mulighet til å verne barn som ikke er født mot skader under svangerskapet.

Departementet vil

- Igangsette en utredning av tiltak knyttet til vern av barn som ikke er født i samarbeid med HOD

11.8 Forholdet mellom barnevernlov og barnelov

Utvalget foreslår at det bør vurderes om fylkesnemnda skal få myndighet til å treffe avgjørelser etter barneloven om daglig omsorg og foreldreansvar. Utvalget legger til grunn at slik avgjørelse bare vil være aktuelt i saker hvor nemnda behandler en sak om omsorgsovertakelse som gjelder den andre av barnets foreldre.

Departementet mener det er behov for å utrede flere sider av forholdet mellom barnelov og barnevernlov, herunder utvalgets forslag.

Departementet vil

- Utrede problemstillinger knyttet til forholdet mellom barnelov og barnevernlov nærmere

11.9 Familiedomstol

Utvalget viser til forskning på det barnevernfaglige området som synliggjør behovet for økt spesialisert kunnskap, også juridisk. Utvalget mener at det derfor bør utredes om en form for «family court» ordning kan erstatte dagens fylkesnemndsordning. Det å samle alle barne-, ungdoms- og familierelaterte saker til en og samme domstol, vil kunne medføre kortere ventetid og en mer spesialisert kompetanse.

I likhet med utvalget mener departementet at dagens fylkesnemnder er kompetente beslutningsorganer. Departementet ser likevel at det er hensiktsmessig å se nærmere på dagens ordning og vurdere om utvalgets intensjoner kan løses på andre måter.

Departementet vil

- Se nærmere på forslaget om å etablere en familiedomstol, og samtidig vurdere om utvalgets intensjoner bak forslaget kan løses på andre måter

11.10 Oppsummering

Raundalenuutvalget tar opp viktige dilemmaer og verdivalg knyttet til barn og foreldres motstridende interesser i barnevernsaker.¹⁴ Forslagene i utredningen skal først og fremst sikre barna en mer stabil og forutsigbar omsorgssituasjon og som ivaretar barnets utvikling. Departementet vil prioritere noen av forslagene fra utvalget i det videre arbeidet. Blant annet vil vern av barn som ikke er født stå sentralt. Videre vil departementet at det overordnede prinsippet om barnets beste fortsatt skal være grunnregelen for alt arbeid i barnevernet. Departementet ser det som viktig å sikre at tilknytnings- og relasjonskvalitet skal være en sentral del av barnevernets faglige arbeid. Biologiske bånd, det mildeste effektive

¹⁴ NOU 2012: 5 *Bedre beskyttelse av barns utvikling*

inngrep og barnets rett til medvirkning vil også være viktige faglige prinsipper. Departementet vil vurdere om og eventuelt hvordan prinsippene kan presiseres ytterligere i barnevernloven. Departementet ønsker også at barnevernet skal få et

bedre grunnlag for å vurdere omsorgsovertaker, at foreldre får bedre oppfølging etter omsorgsplasseringer og at barnet skal ha bedre stabilitet etter omsorgsovertakelse.

Del II
Proposisjonsdel

12 Innledning – hovedprinsipper for oppgave- og ansvarsfordelingen i barnevernet

12.1 Gjeldende rett

12.1.1 Oppgaveansvaret i barnevernet

12.1.1.1 Kommunens oppgaveansvar

Kommunene er i henhold til barnevernloven § 2-1 ansvarlig for å utføre de oppgaver etter loven som loven ikke legger til et statlig organ. Dette omfatter majoriteten av lovens oppgaver, slik som forebyggende arbeid, ansvaret for å gjennomgå meldinger og foreta undersøkelser, treffe vedtak om frivillige hjelpetiltak, treffe akuttvedtak og forberede saker for fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker. Kommunene har også ansvar for å godkjenne fosterhjem, følge opp barn som er plassert utenfor hjemmet og å oppnevne tilsynsfører for barn i fosterhjem.

12.1.1.2 Statlige barnevernmyndigheters oppgaveansvar

Statlig regional barnevernmyndighet skal bistå den kommunale barneverntjenesten med plassering av barn utenfor hjemmet, jf. § 2-3, annet ledd bokstav a). Bistandsplikten inntreder først etter at kommunen har forespurt om slik bistand. Statlig regional myndighet har også et lovfestet ansvar både for barneverninstitusjonene og for fosterhjemmene, jf. nedenfor. Etter § 8-2 skal statlig regional myndighet yte de tjenester den har ansvaret for til alle som oppholder seg i regionen.

Statlig regional myndighet har ansvaret for at alle barn i regionen som har behov for plass i en barneverninstitusjon, får et forsvarlig institusjonstilbud i tråd med det enkelte barns behov. Det følger av barnevernloven § 5-1 at statlig regional myndighet har ansvaret for etablering og drift av institusjoner etter loven. Dette ansvaret kan ivaretas ved at regionen selv etablerer og driver institusjoner eller ved at det inngås avtale om bruk av private og/eller kommunale institusjoner. Ved bruk av private eller kommunale institusjoner skal disse være godkjent av statlig regional myndighet, jf. § 5-8.

Det er den kommunale barneverntjenesten som avgjør om et barn har behov for institusjonsplass eller om behovene kan avhjelpes ved andre tiltak. Statlig regional myndighet kan derfor ikke avvise å gi kommunen et tilbud om institusjonsplass. Det er imidlertid statlig regional myndighet som har det avgjørende ordet med hensyn til hvilket institusjonstilbud som skal tilbys. Det vises til nærmere omtale i kapittel 14.

Statlig regional myndighet har videre ansvar for rekruttering og formidling av fosterhjem, jf. barnevernloven § 2-3 annet ledd bokstav b). Statlig myndighet har ansvar for at det finnes et tilstrekkelig antall fosterhjem i regionen. Det må rekrutteres forskjellige typer fosterhjem, slik at det ved plassering er mulig å ta hensyn til det enkelte barns særlige behov. Selv om loven klart legger ansvaret for å rekruttere og formidle fosterhjem til staten, er det i Ot.prp. nr. 9 (2002-2003) presisert at det ikke er noe i veien for at kommunen selv rekrutterer fosterhjem og plasserer barnet.

Statlig regional myndighet har også ansvar for at fosterhjemmene får nødvendig opplæring og generell veiledning, jf. § 2-3 annet ledd bokstav c). Statens opplærings- og veiledningsansvar er avgrenset mot barneverntjenestens ansvar for å gi fosterforeldrene tilstrekkelig opplæring og veiledning i forbindelse med det enkelte barn.

Det er den kommunale barneverntjenesten som avgjør om et barn har behov for fosterhjem. Barneverntjenesten godkjenner videre fosterhjemmene, og har på den måten det avgjørende ordet ved valg av fosterhjem til det enkelte barn.

De fleste barna som mottar hjelp fra barnevernet bor i sitt eget hjem. Slike hjelpetiltak i hjemmet er et kommunalt ansvar. Statlige barnevernmyndigheter har likevel påtatt seg å utvikle og implementere hjelpetiltak for familier som har barn eller ungdom med atferdsproblemer. Multi-systemisk terapi (MST) og Parent Management Training – Oregonmodellen (PMTO) er de viktigste eksemplene på slike tiltak. Det har vært utfor-

drende økonomisk og faglig å gjøre disse tiltakene tilgjengelige for alle.

I Rundskriv Q-06/2007 *Oppgave- og ansvarsfordeling mellom kommuner og statlige barnevernmyndigheter – herunder om betalingsordninger i barnevernet (Betalingsrundskrivet)* beskrives oppgave- og ansvarsfordelingen mellom kommunene og statlige barnevernmyndigheter nærmere. Rundskrivet beskriver også hvilke betalingsordninger som gjelder.

12.1.1.3 Statlig barnevernmyndighets organisering

I 2004 overtok staten det tidligere fylkeskommunale ansvar på barnevernområdet. Formålet var å sikre et godt og likeverdig tilbud i hele landet. De viktigste målene med reformen var å sikre en bedre faglig og økonomisk styring, sikre et likeverdig tilbud i hele landet til barn og unge som trenger barneverntjenester, utvikle et bedre samarbeid og bedre tjenester til kommunene, sikre god kvalitet i alle ledd i barnevernet, bidra til at det skjer en faglig videreutvikling av tjenestetilbudet og bidra til bedre samarbeid med tilgrensende tjenester. Å opprette en sentral instans med et overordnet ansvar ble ansett som mest hensiktsmessig for å oppnå disse målene. I forlengelse av reformen ble derfor Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) opprettet.

De statlige barnevernmyndighetene er i henhold til barnevernloven § 2-2 *«inndelt i et sentralt nivå, et regionalt nivå, et fylkesnivå og et lokalt nivå»*. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet er øverste nivå. Departementet skal i henhold til § 2-3 bl.a. *«føre tilsyn med at loven og forskriftene og andre bestemmelser som gjelder for tjenester og tiltak etter loven, blir anvendt riktig og på en måte som fremmer lovens formål»*.

I forarbeidene til forvaltningsreformen i 2004 (Ot.prp. nr. 9 (2002-2003)) er det forutsatt at statens sentrale nivå også skal bestå av et sentralt organ underlagt departementets instruksjonsmyndighet. Dette er skjedd gjennom etableringen av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. Det er imidlertid ingen bestemmelser i loven som legger oppgaver direkte til direktoratet. Direktoratet har fått sin myndighet etter delegasjon fra departementet, og har på barnevernfeltet som hovedoppgave å samordne den statlige tiltaksutviklingen for hele landet.

Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) består i dag av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, statlig regionalt nivå og statlig lokalt nivå.

Barneverninstitusjonene er etter loven de statlige barnevernmyndighetenes lokale nivå.

Statlig regional barnevernmyndighet består i dag av fem regioner. For at ikke avstanden mellom de statlige myndighetene og kommunene skal oppleves som for stor, er det etablert lokale kontaktpunkter, fagteam, i de enkelte regionene. Fagteamene er organisatorisk en del av regionen. Fagteamenes rolle fremgår ikke av barnevernloven, men er bl.a. beskrevet i Rundskriv Q-19/2003 *Strategidokument – statlig overtakelse av fylkeskommunale oppgaver, barnevern og familievern*. Rundskrivet angir både nærmere målsetting for fagteamenes virksomhet og hvilke typer oppgaver de skal løse. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har videre utarbeidet egne retningslinjer for fagteamenes arbeid i Bufetat.

12.1.1.4 Særlig om Oslo kommune

Som både kommune og fylkeskommune hadde Oslo et helhetlig ansvar for barnevernet før staten overtok det fylkeskommunale oppgaveansvaret i 2004. Dette ble opprettholdt ved at Oslo ikke ble omfattet av den statlige overtakelsen av fylkeskommunens oppgaver. Barnevernlovens bestemmelser om statlig regional myndighets oppgaver og ansvar kommer derfor ikke til anvendelse i Oslo. I Oslo skal disse oppgavene ivaretas av kommunen selv, jf. barnevernloven § 2-3a og tilhørende lokale forskrifter.

12.1.1.5 Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker

Kompetansen til å treffe tvangsvedtak etter barnevernloven er lagt til fylkesnemnda. Det er to hovedgrupper av slike vedtak: Vedtak om å overta omsorgen for et barn, jf. barnevernloven § 4-12, og vedtak om plassering og tilbakehold i institusjon uten eget samtykke, jf. § 4-24 (barn som har vist alvorlige atferdsvansker). Fylkesnemnda treffer også andre tvangsvedtak, som for eksempel pålegg om hjelpetiltak (§ 4-4), forbud mot flytting av barn (§ 4-8) og vedtak om medisinsk undersøkelse og behandling (§ 4-10). Akuttvedtak etter barnevernloven §§ 4-6 annet ledd, 4-9 første ledd og 4-25 annet ledd skal umiddelbart etter iverksetningen sendes til godkjenning i nemnda.

12.1.1.6 Tilsynsmyndigheten

Statens helsetilsyn har det overordnede faglige tilsynet med barnevernvirksomheten i de enkelte kommuner, og med institusjoner, sentre for for-

eldre og barn og omsorgssentre, jf. barnevernloven § 2-3 b. Det er fylkesmannen som utøver tilsynet, og som fører tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av sine plikter etter barnevernloven. Fylkesmannen utøver også tilsynet med institusjoner, sentre for foreldre og barn og omsorgssentrene for mindreårige.

12.1.2 Finansieringsansvaret i barnevernet

Finansieringsordningen i barnevernet fremgår av barnevernloven kapittel 9. Det følger av § 9-1 at den enkelte kommune skal sørge for de bevilgninger som er nødvendige for å yte de tjenester og tiltak som kommunen har ansvaret for etter loven.

Paragrafene 9-4 og 9-5 regulerer fordelingen av finansieringsansvaret mellom det kommunale barnevernet og statlig regional barnevernmyndighet. Finansieringsansvaret er nærmere omtalt i Betalingsrundskrivet (Rundskriv Q-06/2007). Statlig regional myndighets ansvar for tiltak, og ansvaret for å finansiere tiltakene, er ikke alltid sammenfallende.

For «*barn under 20 år som blir plassert i fosterhjem eller institusjon eller får opphold i senter for foreldre og barn*» skal statlig regional barnevernmyndighet etter § 9-4 «*dekke den del av kommunens utgifter som overstiger det kommunen plikter å betale etter § 9-5*». Sistnevnte bestemmelse viser til «*satser fastsatt av departementet*».

Når barn plasseres i institusjon eller i senter for foreldre og barn, skal den kommunen som har søkt om inntaket yte delvis refusjon av oppholdsutgifter til statlig regional myndighet etter satser fastsatt av departementet, jf. barnevernloven § 9-5

Dagens system er i hovedsak en videreføring av det systemet som gjaldt før staten overtok det fylkeskommunale ansvaret for barnevernet.

12.2 Forslaget i høringsnotatet og bakgrunnen for dette

12.2.1 Bakgrunn

Forslagene i høringsnotatet tok utgangspunkt i evalueringen av forvaltningsreformen (2004) og innspill fra bl.a. Barnevernpanelet. Det vises til kapittel 2 for nærmere omtale.

Bakgrunnen for reformen i 2004 var at rammevilkårene for fylkeskommunenes ansvar på barnevernområdet var endret gjennom flere ansvarsreformer, i første rekke overføringen av ansvaret for spesialisthelsetjenesten, herunder psykisk helsevern for barn og unge og deler av rusmiddelom-

sorgen, fra fylkeskommunene til statlig eide helseforetak fra 1.1.2002.

Statens overtakelse av fylkeskommunenes ansvar var videre begrunnet i behovet for å sikre et godt og likeverdig barneverntilbud i hele landet. En sentral instans med et overordnet ansvar for å samordne og styrke de ulike tilbudene ble ansett som nødvendig for å få dette til. Departementet la i sitt forslag til grunn at sentrale beslutninger ville kunne gi grunnlag for å utvikle et bedre institusjons- og fosterhjemstilbud, og derigjennom sikre at barn og unges rettssikkerhet ble bedre ivaretatt. Det ble videre lagt til grunn at sentrale beslutninger ville være et nødvendig virkemiddel for å sikre en rimelig geografisk fordeling av institusjonsplasser og en mer effektiv bruk av de samlede ressursene. Statlige myndigheter ville etter departementets mening også ha de beste forutsetninger og virkemidler til å videreutvikle tjenestene. Et viktig satsningsområde var å utvikle nye sosialpedagogiske tiltak for barn og unge med alvorlige atferdsvansker.

Målet med statlig overtakelse var videre å sikre en bedre faglig og økonomisk styring, sikre et likeverdig tilbud i hele landet til barn og unge som trenger barneverntjenester, utvikle et bedre samarbeid og bedre tjenester til kommunene, sikre god kvalitet i alle ledd i barnevernet, bidra til at det skjer en faglig videreutvikling av tjenestetilbudet og bidra til bedre samarbeid med tilgrensende tjenester (Rundskriv Q-19/2003 *Strategidokument – statlig overtagelse av fylkeskommunale oppgaver, barnevern og familievern*). For nærmere informasjon om bakgrunnen for og målsettingen med reformen vises det til Ot.prp. nr. 9 (2002-2003).

12.2.2 Forslaget – dagens hovedutfordringer

Departementet la i høringsnotatet til grunn at evalueringen viste at det statlige barnevernet har kommet langt i å nå målene som ble satt. Departementet viste særlig til at departementets etatsstyring og Bufetats omstillings- og utviklingsarbeid har fått forsterket fokus de siste årene, med forbedret måloppnåelse som resultat. Samtidig pekte evalueringen og innspillene departementet for øvrig har fått, på organisatoriske utfordringer som vanskeliggjør gode og helhetlige barneverntjenester. Etter departementets oppfatning viste evalueringen at det fortsatt er utfordringer knyttet til uavklarte ansvarsforhold mellom statlig og kommunalt nivå og til likeverdigheten i det tilbudet staten gir.

Etter departementets oppfatning var hovedutfordringen i dag å sikre et godt og likeverdig tilbud til barna, samtidig som det skal tas hensyn til den heterogene kommunestrukturen og til at kommunene skal ha handlefrihet i sin oppgaveløsning. Målet er at arbeidsdelingen mellom stat og kommune må sikre kvaliteten i tjenestene og tiltakene, hindre dobbeltarbeid og gi klare ansvarsforhold.

Departementet tok i sin videre vurdering utgangspunkt i samhandlingsutfordringene mellom statlig og kommunalt barnevern som evalueringen hadde beskrevet.

Departementet viste til at fagteamene er gitt en krevende rolle som både forvalter av departementets og direktoratets styringssignaler og som tilbyder av tiltak i tråd med kommunens vedtak. Samhandlingsproblematikk oppstår når kommunen etterspør en statlig barneverntjeneste og Bufetat enten ber om at andre tiltak vurderes, vil tilby annen type institusjon eller tilbyr en annen institusjonsplass enn det kommunen ønsker. Årsakene til dette kan være flere, bl.a. ulike barnevernfaglige vurderinger. Konflikten forsterkes når kommunen opplever at staten overprøver faglige vurderinger innenfor kommunens eget ansvarsområde.

Departementet viste samtidig til at dagens finansieringsordning også kan gi grobunn for samhandlingsproblematikk. Dagens ordning praktiseres i grove trekk slik at alle tjenestene koster omtrent det samme for kommunen, uavhengig av de reelle kostnadene bak tiltakene. Den relativt sett større subsidieringen av statlige tiltak gjør det lettere for kommunene å velge disse tiltakene. Samtidig plikter Bufetat å overholde egne budsjetter. Henvendelser fra kommunen om en institusjonsplass kan bli møtt med skepsis og forslag om andre tiltak. I en situasjon med stor etterspørsel etter statlige tiltak og en krevende budsjettsituasjon, vil Bufetat kunne ha insentiv til å fokusere mer på økonomi og mindre på faglig tenkning. Kommunene og staten har på denne bakgrunn ofte motstridende økonomiske insentiver.

For å møte dagens samhandlingsutfordringer mellom stat og kommune la departementet til grunn at aktuelle løsninger må vurderes opp mot de grunnleggende målsettinger på barnevernområdet. Departementet tok utgangspunkt i at et sentralt mål for det statlige barnevernet er å sikre et mer likeverdig tilbud for barnevernbarna i hele landet. Det enkelte barn skal motta riktig tjenestetilbud. Ressursene i barnevernet skal anvendes på en effektiv måte, slik at flest mulig barn får best mulig hjelp.

Departementet viste videre til at barnevernet er et krevende område å regulere effektivt og at det spesielt er tre forhold som gjør dette: Barna er sårbare tjenestemottakere, det er en skjev fordeling av kostnader og gevinster ved barneverntiltakene og tjenesten kjennetegnes ved stor grad av uobserverbare kvalitetsdimensjoner. En effektiv regulering av barnevernet krever at disse forholdene blir ivaretatt så godt som mulig.¹

Departementet la opp til en videreføring av det statlige ansvaret for institusjonstilbudet under henvisning til at en slik samling av tjenester og oppgaver vil gi en bedre ressursutnyttelse i form av høyere kvalitet og bedre tjenester. Ordninger hvor flere parallelle systemer bygges opp for å drive disse tjenestene, vil øke andelen av barnevernmidlene som må brukes til administrative kostnader. Statlig ansvar ble også ansett som mest effektivt for å oppfylle de barnevernpolitiske målene om et likeverdig og tilstrekkelig faglig differensiert institusjonstilbud i hele landet. Departementet så videre behov for at kompetansen som var bygget opp i statlig barnevern må videreføres for å ivareta målsettingen om et likeverdig barneverntilbud av høy kvalitet over hele landet.

Departementet henviste til at enkelte storbyer ønsker å overta statens oppgaver, og at dette blant annet er begrunnet i samhandlingsproblematikken. Både Trondheim og Bergen har ønsket dette. Trondheim hadde et slikt ansvar som en forsøksordning i perioden 2004-2007. Byene opplever at de selv bedre kan tilby og organisere barneverntjenestene som i dag ligger under staten. Egne ordninger for storbyene, ut over Oslo, ville imidlertid etter departementets oppfatning påvirke kvaliteten og omfanget av det samlede barneverntilbudet, både i storbyene og landet for øvrig. Flere parallelle tjenesteprodusenter vil gjøre målsettingen om likeverdig tilbud i hele landet vanskeligere å ivareta.

Departementet tok utgangspunkt i at arbeidsdelingen mellom stat og kommune må sikre kvaliteten i tjenestene og tiltakene, hindre dobbeltarbeid og gi klare ansvarsforhold. Målsettingen er å få til større samsvar mellom forvaltningsnivåenes faglige ansvar og det formelle oppgaveansvaret i barnevernloven ved plasseringer av barn utenfor hjemmet. Dette ville gi kommunene et tydeligere faglig ansvar innenfor sitt ansvarsområde etter barnevernloven. Samtidig er det behov for at statlig barnevern har et generelt ansvar for å tilby fag-

¹ Eika Kari, *The Challenge of Obtaining Quality Care: Limited Consumer Sovereignty in Human Services*, *Feminist Economics*, 2009, 15(1), 113-137

lig veiledning, og gjennom sin kompetanse bidra til faglig normsetting på barnevernfeltet. Det er videre behov for betalingsordninger i barnevernet som gir kommunene og staten mer sammenfallende insentiver og samtidig legger til rette for gode beslutninger og effektiv ressursbruk. Samtidig er det viktig å hindre at kommunene ikke blir for sårbare for store utgiftssvingninger i barnevernet. Departementet foreslo etter dette å vurdere endringer på følgende områder innenfor organiseringen av barnevernet:

- Endringer i finansieringsordningen i barnevernet
- Presiseringer i ansvarsfordelingen mellom stat og kommune ved løsningen av enkeltsaker
- Styrke statens generelle faglige rolle overfor kommunene
- Økt fokus på dialogen mellom stat og kommune

12.3 Høringsinstansenes syn

Et stort antall høringsinstanser uttaler at de støtter målet om at kommunene skal gis et tydeligere barnevernansvar. Bl.a. uttaler *Drammen kommune* følgende:

«Drammen kommune støtter målsettingen om at kommunens rolle i barnevernet skal styrkes, og at statens rolle avgrenses. Drammen kommune mener at det vil gi et kvalitetsmessig bedre og mer effektivt barnevern.»

Samtidig mener et flertall av høringsinstansene som har uttalt seg om helheten i forslagene, at forslagene ikke er tilstrekkelige til å løse dagens strukturutfordringer i barnevernet.

Disse innvendingene kommer først og fremst fra *NOBO (Norsk barnevernlederorganisasjon)* og *KS* samt kommuner som henviser til og slutter seg til deres uttalelser. *Fellesorganisasjonen (FO)* skriver følgende:

«Forslaget i høringsnotatet innebærer at vi fortsatt skal ha både et statlig og et kommunalt barnevern, men med noe endret rollefordeling. FO kan ikke se at de foreslåtte endringene fører til en tydelig nok styringslinje i det kompliserte systemet som dagens barnevern er. For at barnevernet skal fungere som en helhet, må noen grunnleggende forutsetninger være til stede:

- Det må skilles tydelig mellom etatsstyring og fagstyring

- Faglige retningslinjer må komme fra ett nivå i den statlige forvaltningen
- Kommunens beslutningskompetanse må respekteres av det statlige systemet

Ut fra problemstillingene og argumentasjonen over mener FO at endringsforslagene i høringsnotatet ikke er tilstrekkelig for å løse utfordringene i samarbeidet mellom stat og kommune. Vi mener at Bufdir må omgjøres til et nasjonalt direktorat for barnevernet, med et tydelig skille mellom fagdirektorat og etatsstyring av de spesialiserte barneverntiltakene i statlig regi.»

Bergen kommune skriver at forslagene som fremmes innebærer relativt marginale endringer, og at disse ikke vil være tilstrekkelige til å løse dagens samhandlingsvansker og uklarheter knyttet til oppgavefordeling mellom stat og kommune.

Også enkelte fylkesmenn mener forslagene ikke vil løse dagens utfordringer.

Et mindretall gir uttrykk for at forslagene samlet sett vil bidra til bedret samhandling. Bl.a. skriver *Bufdir* at virkemidlene som foreslås kan bidra til bedre samhandling mellom statlig og kommunalt barnevern. *Direktoratet* uttaler:

«Det er viktig å se forslagene om bedre samhandling i sammenheng med forslagene i del 3 om styrket rettssikkerhet. Som nevnt mener direktoratet at det er utfordringer med hensyn til felles fagutøvelse og likeverdighet i barnevernet. Samlet sett vil virkemidlene kunne bidra til felles fagutøvelse i barnevernet, samt bidra til et mer likeverdig tilbud.»

Statens helsetilsyn uttaler at forslagene kan bidra til å styrke det kommunale ansvaret til barnets beste og klargjøre statens rolle i barneverntjenesten.

Regionsenter for barn og unges psykiske helse – Helseregion Øst og Sør (RBUP Øst og Sør) skriver følgende:

«Etter vår vurdering er det grunn til å tro at barnevernet vil måtte leve med store samhandlingsproblemer også etter innføring av de foreslåtte tiltak. De grunnleggende utfordringene er store, mens virkemidlene er for svake.

I den situasjonen man er i, er det imidlertid viktig å fremme tiltak som kan styrke fagligheten, fremme implementeringen av kvalitetsforbedring og bidra til bedre koordinering av oppgaveløsningen.»

Det er få høringsinstanser som kommer med andre konkrete modeller for organisering. *RBuþ Øst og Sør* uttaler imidlertid blant annet:

«Å tilby hjelpetiltak til den ressursvake familie og å skulle vurdere å ta omsorgsansvaret fra den samme familien, er to så grunnleggende forskjellige oppgaver at det bør reises en diskusjon om de bør være forankret i samme tjeneste. Man bør – i lovgivning og praksis – skille tydeligere mellom oppgaven det er å tilstå en familie gratis barnehageplass eller hjelpetilbud i hjemmet (og liknende hjelpetiltak) og den uhyre vanskelige oppgave det er å vurdere om foreldre må fratras omsorgen for sitt eller sine barn.»

Flere høringsinstanser understreker behovet for interkommunale samarbeid. *Fylkesmannen i Hordaland* mener videre det er nødvendig å bygge kommunale tjenester som er robuste og mener det må hjemles i lovverket at staten kan pålegge kommuner å etablere interkommunale samarbeid og uttaler:

«Når dei interkommunale løysingane er på plass, bør ansvaret både for fosterheimar og institusjonar som i dag ligg på statleg nivå (Bufetat), overførast til det kommunale nivået. Eit geografisk område (fylke eller region) med fleire interkommunale barnevern kan få ansvaret for institusjonstilbodet.»

KS og *NOBO*, samt en rekke kommuner som slutter seg til deres uttalelser, argumenterer for en ansvarsfordeling som bygger på en klarere bestiller-/utførermodell. *KS* skriver videre at «*statens oppgaveansvar på barnevernområdet på sikt bør avgrenses til å gjelde spesialiserte institusjonstilbud. Dette forutsetter at staten samordner sine behandlingstilbud innen barnevern, rus og helse.*» *KS* uttaler dessuten at kommunen bør ha et helhetlig ansvar for alle hjemmebaserte tiltak og for hele fosterhjemsområdet, de første allerede fra 2013.

Noen høringsinstanser ønsker egne ordninger for de største byene. Dette gjelder særlig de største byene som *Trondheim* og *Bergen*, samt *NOBO* og *KS*.

Trondheim kommune skriver videre:

«.....Trondheim kommune ønsker vurdert å legge ned Bufetat og overføre ressursene til kommunene, som alternativ til at de større

kommunene får totalansvar for barnevernet. Bufdir blir i så fall et direktorat med tradisjonell direktoratsfunksjon som skal gi faglige råd og være pådriver for kunnskapsproduksjon.»

Andre mindre kommuner er skeptiske til egne ordninger for storbyene. *Radøy kommune* uttaler:

«Radøy kommune er einige i at storbyane i Noreg bør halde fram med å vere tenestemottakarar frå Bufetat (side 42). Som ein mindre nabokommune til Bergen, vurderer vi at det vil kunne bli eit betydeleg redusert tilbod til oss frå Bufetat dersom Bergen blir trekt ut. Bergen vil då kunne leggje beslag på store deler av den kompetansen som i dag også kjem kommunane rundt Bergen til gode.»

12.4 Departementets vurderinger og forslag

Barnevernets oppgave er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. Et grunnleggende mål for barnevernet er å sikre at det enkelte barn skal motta riktig tjenestetilbud og at ressursene i barnevernet skal fordeles slik at flest mulig barn får best mulig hjelp. Oppgave- og ansvarsfordelingen mellom stat og kommune må vurderes ut fra dette målet.

De viktigste målene med forvaltningsreformen i 2004 var å sikre en bedre faglig og økonomisk styring, sikre et likeverdig tilbud i hele landet til barn og unge som trenger barneverntjenester, utvikle et bedre samarbeid og bedre tjenester til kommunene, sikre god kvalitet i alle ledd i barnevernet, bidra til at det skjer en faglig videreutvikling av tjenestetilbudet og bidra til bedre samarbeid med tilgrensende tjenester. Evalueringen viser at det statlige barnevernet har kommet langt i å nå målene som ble satt. Departementet holder fast ved å ta utgangspunkt i utfordringene evalueringen viser knyttet til uavklarte ansvarsforhold mellom statlig og kommunalt nivå og til likeverdigheten i det tilbudet staten gir. Etter departementets oppfatning er hovedutfordringen fortsatt å sikre et godt og likeverdig tilbud til barna, samtidig som det skal tas hensyn til den heterogene kommunestrukturen og til at kommunene skal ha handlefrihet i sin oppgaveløsning.

Forslagene til endringer i oppgave- og ansvarsfordelingen må ses i sammenheng med andre tiltak og prosesser på barnevernområdet. Meldingsdelen omhandler blant annet tiltak for å legge

bedre til rette for interkommunale samarbeid, bedre samhandling mellom ulike tjenester og ulike forslag på fosterhjemsområdet. Dette er tiltak som hver på sin måte vil bidra til mer hensiktsmessig oppgaveutførelse på barnevernområdet. Departementet viser også til proposisjonens ulike forslag for å sikre bedre kvalitet i barnevernet. Departementet understreker videre at kommunebarnevernet er styrket vesentlig gjennom satsninger i hvert statsbudsjett siden 2010. Den samlede effekten for barnevernet må vurderes ut fra denne helheten. Etter departementets syn imøtekommer disse tiltakene mange av høringsinstansenes innvendinger.

Selv om stadig flere barn får hjelp fra barnevernet, er det relativt sett få barn og familier som trenger hjelp fra barnevernet. Samtidig har mange av disse barna og familiene komplekse behov som stiller store krav til tiltakene som tilbys. For at tiltakene skal være effektive må barna og familiene få tiltak som møter behovene og de må være av høy kvalitet. For barneverntiltak som i dag er statlige, legger departementet opp til en videreføring av det statlige ansvaret. En samling av tjenester og oppgaver gir vanligvis en bedre ressursutnyttelse i form av høyere kvalitet og bedre tjenester. Barnevernets institusjonstilbud fremskaffes med mindre ressursbruk når virksomheten samles. Ordninger hvor flere parallelle systemer bygges opp for å drive disse tjenestene, vil øke andelen av barnevernmidlene som må brukes til administrative kostnader. Som Statens helse- og velferdstjenester er det vanlig i norske helse- og velferdstjenester at staten yter visse tjenester som det er hensiktsmessig at ytes av spesialiserte fagmiljø. Statlig ansvar anses fortsatt som mest effektivt for å oppfylle de barnevernpolitiske målene om et likeverdig og tilstrekkelig faglig differensiert institusjonstilbud for hele landet.

Kommunene har ulike forutsetninger for å ivareta sine oppgaver. Dette utfordrer målet om et likeverdig barnevern. Regjeringen har derfor styrket kommunebarnevernet vesentlig med flere stillinger og kompetansetiltak gjennom satsinger i hvert statsbudsjett siden 2010. Departementet ser også behov for at kompetansen som er bygget opp i statlig barnevern i størst mulig grad må videreføres for å ivareta målsettingen om et likeverdig barneverntilbud av høy kvalitet over hele landet. Flere av storbyene har i sine høringsuttalelser fastholdt sitt ønske om å overta et større ansvar for barnevernet. Trondheim kommune vil særlig fremheve at det tidligere barnevernforsøket i Trondheim kommune viste at Bufetat og en

bykommune «*kan fungere side om side som samarbeidspartnere, og utnytte hverandres kompetanse og muligheter. Dette tilsier at de store kommunene gis et helhetlig ansvar for barnevernet*». Bergen kommune er kritisk til at departementet legger ansvaret for et likeverdig barnevern på et statlig regionalt myndighetsnivå, og mener det er uheldig at departementet behandler alle kommuner likt. Dette medfører at «*Bergen som både har ønske om, og som er faglig i stand til å overta Bufetat sine oppgaver, blir avskåret for muligheten til å utvikle et best mulig barnevern for sin barnebefolkning basert på lokale behov og muligheter.*»

Etter departementets vurdering vil en storbyordning tilsvarende Oslos for flere byer, svekke det statlige barnevernets mulighet til å holde et tilstrekkelig differensiert og kvalitetsmessig høyt tilbud i resten av landet. Hovedgrunnen til dette er at klienttilgangen til institusjonene vil bli redusert. Tilbud som i dag har få barn, men som er viktige tjenester, kan derfor bli vanskelige å opprettholde. Dette vil kunne føre til negative konsekvenser for tilbudet til barn i mindre kommuner. Ingen av høringsinstansene som har ønsket en utvidet storbyordning, har etter departementets vurdering gitt noen god løsning på hvordan de mellomstore og småkommunenes utfordringer kan løses i en slik modell. Departementets mål er fortsatt å bidra til å løse samhandlingsutfordringene med andre virkemidler enn at samhandlingen avsluttes ved å åpne for at nye byer skilles ut.

Departementet viser til Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel* der det heter at generalistkommunesystemet fremdeles skal være utgangspunkt for organiseringen av kommunesektoren.

Etter departementets oppfatning er hovedutfordringen fortsatt å sikre et godt og likeverdig tilbud til barna og en god utnyttelse av de samlede ressursene i barnevernet. Dagens todeling av oppgaveansvaret ivaretar best disse perspektivene. Arbeidsdelingen mellom stat og kommune forutsettes å sikre kvaliteten i tjenestene og tiltakene, hindre dobbeltarbeid og gi klare ansvarsforhold. Dagens overordnede ansvars- og oppgavefordeling legges dermed, som i høringsnotatet, til grunn for departementets videre vurderinger av samhandlingsutfordringene som evalueringen og høringsinstansene peker på.

Samhandlingsutfordringer

Det vil alltid være samhandlingsutfordringer når én tjeneste skal organiseres og finansieres på to forvaltningsnivåer. Departementet legger til

grunn at samhandlingsutfordringene mellom stat og kommune vil bli redusert gjennom denne proposisjonens forslag til endringer i finansieringsordning og tydeliggjøring av ansvarsfordelingen mellom stat og kommune.

Som mange høringsinstanser tar opp, er høringsnotatets forslag om tydeliggjøring isolert sett ikke tilstrekkelige til å avhjelpe utfordringene i dagens barnevern. Det er derfor viktig å se samhandlingsutfordringer i sammenheng med behovet for fortsatt kvalitets- og kompetanseutviklingen på feltet. Departementet viser i den forbindelse til proposisjonens ulike forslag for å sikre bedre kvalitet i barnevernet, herunder forslag til lovendringer for å styrke barnas rettssikkerhet.

En tydeliggjøring av det statlige barnevernets rolle vil også bidra til at kommunens faglige ansvar og oppgaver går klarere frem. Dette vil underbygges av forslag om økt finansieringsansvar for kommunene ved bruk av statlige tiltak.

Departementet legger til grunn at dagens samhandlingsutfordringer gjelder både faglig dialog, faglig kvalitet og ulikhet knyttet til økonomiske insentiver:

– *God faglig samhandling*: Noen kommuner opplever at Bufetat forsøker å styre kommunenes tiltaksvalg. Andre er fornøyde med samhandlingen. Departementet legger til grunn at alle kommuner skal oppleve en forutsigbar samhandling med det statlige barnevernet. Det skal være samsvar mellom statens rolle slik den er beskrevet i lovgivningen og slik den faktisk utøves overfor kommunene. Dette krever en mer detaljert beskrivelse i regelverket av det statlige barnevernets ansvarsområde. På denne måten vil også kommunens ansvar og oppgaver gå klarere frem. Det vises til kapittel 14.

- *God kvalitet*: En viktig årsak til at Bufetat i noen tilfeller overprøver kommunens faglige vurderinger innenfor kommunens ansvarsområde, er bekymring for kvaliteten i barneverntjenestens arbeid. Også Riksrevisjonen og Statens helsetilsyn påpeker kvalitetsutfordringer i barneverntjenestene. Det betyr at kvaliteten i mange kommunale barneverntjenester må bedres. For å sikre et likeverdig barnevern og for å støtte kvalitetsarbeidet i kommunebarnevernet, vil departementet at Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet gis et ansvar for faglig utvikling gjennom bruk av pedagogiske virkemidler. Utvikling og formidling av faglige anbefalinger vil være sentralt. God faglig dialog mellom forvaltningsnivåene i barnevernet er et annet stikkord, og departementet foreslår å etablere et fagråd for å bedre samsvaret mellom tiltaksapparatet som tilbys og tiltakene som etterspørres av kommunen. Departementet legger videre opp til at Bufetat i en overgangsperiode kan videreføre visse standardiserte støttetjenester for kommunene, som bl.a utredning. Det vises til nærmere omtale i kapittel 15.
- *Likere økonomiske insentiver*: Samhandlingen utfordres i dag av at Bufetat har sterkere økonomiske insentiver enn kommunen til å prøve andre hjelpe- eller omsorgstiltak i de tilfeller kommunen ber om bistand til å få institusjonsplass. De økonomiske hensynene i enkeltsaker bør ha så lik vekt som mulig for stat og kommune, slik at staten og kommunen i størst mulig grad har samme nytte- og kostnadsforståelse når ulike tiltak vurderes. Spørsmålet om likere økonomiske insentiver drøftes i kapittel 13.

13 Endringer i finansieringsansvaret

13.1 Om dagens finansieringsordning

13.1.1 Gjeldende rett

Statens og kommunens økonomiske ansvar på barnevernområdet fremgår av barnevernloven kapittel 9. Reglene er i hovedsak videreført fra tidligere barnevernlov (1953). De er dermed en videreføring av det systemet som gjaldt før staten overtok det fylkeskommunale ansvaret for barnevernet, slik at statens ansvar i dag i hovedsak samsvarer med det tidligere fylkeskommunale ansvaret.

Det følger av barnevernloven § 9-1 at den enkelte kommune skal sørge for de bevilgninger som er nødvendige for å yte de tjenester og tiltak som kommunen har ansvaret for etter loven. Dette er alle oppgaver etter loven som ikke er lagt til et statlig organ, jf. § 2-1 første ledd.

Paragrafene 9-4 og 9-5 regulerer fordelingen av finansieringsansvaret mellom det kommunale barnevernet og statlig regional barnevernmyndighet ved bruk av sentrale tiltak etter loven. Finansieringsansvaret er nærmere omtalt i Rundskriv Q-06/2007 *Oppgave- og ansvarsfordeling mellom kommuner og statlige barnevernmyndigheter – herunder om betalingsordninger i barnevernet* (Betalingsrundskrivet). Statlig regional myndighets ansvar for tiltak, og ansvaret for å finansiere tiltakene, er ikke alltid sammenfallende.

Statens betalingsansvar for barn plassert i institusjon eller sentre for foreldre og barn, følger av barnevernloven § 9-4. Når barn plasseres i institusjon eller i senter for foreldre og barn, skal den kommunen som har søkt om inntaket «yte delvis refusjon av oppholdsutgifter til statlig regional myndighet etter satser fastsatt av departementet», jf. barnevernloven § 9-5. Bestemmelsene innebærer at alle kostnader utover det som dekkes av den kommunale egenbetalingen i sin helhet skal dekkes av staten. Ved institusjonsplasseringer er det dermed staten som har ansvaret for finansieringen, men slik at kommunen betaler en egenandel ved bruk av tilbudet.

Kommunene har ansvaret for finansieringen av fosterhjem, jf. § 9-1 første ledd jf. § 2-1 første ledd. Imidlertid følger det av § 9-4 at staten også

har et finansieringsansvar for «barn (...) som blir plassert i fosterhjem». Bestemmelsen fastsetter statens finansieringsansvar ved fosterhjemsplasseringer til «den del av utgiftene som overstiger det kommunen plikter å betale etter § 9-5». Dette er tilsvarende som ved institusjonsplasseringer. Det betyr at den satsen staten fastsetter årlig som kommunens egenandel ved plassering i institusjon, *også* utgjør den øvre grensen for det beløpet som kommunen skal betale ved fosterhjemsplasseringer. Staten skal dermed dekke utgifter til fosterhjem når kommunens utgifter overstiger denne grensen. Dette går ikke klart frem av ordlyden i barnevernloven §§ 9-4 og 9-5, men følger av prinsippet om kostnadsnøytralitet som bestemmelsene bygger på. Prinsippet ble i Ot.prp. nr. 9 (2002-2003) s. 72 formulert som et middel for å sikre at barn og unge fikk statlige tiltak ved behov, uten at kommunens økonomi skulle være et hinder for dette:

«Forholdet mellom førstelinjetjenestens og annenlinjetjenestens betalingsansvar må (...) tilpasses slik at den i størst mulig grad sikrer kostnadsnøytralitet for kommunen i valget mellom ulike tiltak. Det er barnets behov for tiltak som må være avgjørende og ikke de økonomiske konsekvensene».

I dag er den øvre grensen for kommunens betalingsansvar for fosterhjemsplasseringer satt noe lavere enn egenandelen ved institusjonsplasseringer. For kommunen fremstår institusjonsplassering likevel ikke som spesielt mye dyrere enn fosterhjemsplassering. Den tilsiktede kostnadsnøytraliteten mellom disse to plasseringstiltakene er dermed opprettholdt også i dag.

Finansieringsordningen og satsene for fosterhjem innebærer i praksis at statens betalingsansvar for kommunale fosterhjem bare omfatter tilfeller der det er satt i verk forsterkningstiltak i fosterhjemmene. Det mest kostbare forsterkningstiltaket er såkalt frikjøp av fosterforeldre. Det betyr at en av fosterforeldrene er hjemme med barnet også i arbeidstiden, og at tappt arbeidsinntekt kompenseres.

Statens betalingsansvar utløses av fylkesnemndas vedtak ved tvangstiltak og av barneverntjenestens vedtak ved frivillige tiltak. I Ot.prp. nr. 44 (1991-92) forutsettes det at barneverntjenesten må drøfte spørsmål om tiltak med fylkeskommunen før det innstilles til eller fattes vedtak om et fylkeskommunalt tiltak. Fylkeskommunen hadde imidlertid plikt til å stille tiltak til disposisjon når et barn hadde behov for et fylkeskommunalt tiltak. Ved overføringen av det fylkeskommunale ansvaret til staten i 2004, ble det lagt til grunn at tilsvarende prinsipper ble videreført.

Det følger av § 9-4 at statens betalingsansvar gjelder for barn under 20 år. Denne aldersgrensen ble presisert ved lovendring som trådte i kraft 1. september 1998 samtidig som aldersgrensen for å opprettholde frivillige tiltak for tidligere barnevernklinter ble hevet fra 20 til 23 år.

Hjelpetiltak i hjemmet er et kommunalt finansieringsansvar, jf. § 9-1 første ledd jf. § 2-1 første ledd. Statlig regional barnevernmyndighet har imidlertid valgt å dekke deler av utgiftene til hjelpetiltak som etableres i kommunal regi, dersom tiltakene i det enkelte tilfellet er å anse som et alternativ til plassering utenfor hjemmet. I tillegg finnes det noen statlige drevne hjemmebaserte tiltak, som staten har valgt å finansiere helt eller delvis av faglige grunner for å bidra til at tiltakene får tilsiktet utbredelse.

13.1.2 Dagens ordning i praksis

I 2011 betalte kommunene om lag 400 000 kroner i kommunal egenandel per år for et institusjonsopphold (34 359 kroner per måned). Den gjennomsnittlige faktiske utgiften per år var i underkant av 2,7 mill kroner. Kommunene betalte dermed om lag 15 prosent av de totale utgiftene for et institusjonsopphold.

Departementet fastsetter en egen øvre beløpsgrense for hva kommunene skal betale ved fosterhjems plasseringer, både statlige og kommunale. I begge tilfeller utgjorde satsen i 2011 26 850 kroner per måned eller om lag 320 000 kroner per år. For statlige fosterhjem betalte kommunene om lag 36 prosent (322 200 kroner) av de gjennomsnittlige faktiske utgiftene som var i underkant av 900 000 kroner i året (2011).

Kommunen dekker utgifter til kommunale fosterhjem etter nærmere fastsatte satser. Den statlig fastsatte øvre beløpsgrensen for kommunale fosterhjem, 26 850 kroner per måned (2011), er omtrent dobbelt så høy som den ordinære månedlige fosterhjemsgodtgjørelsen (veiledende satser fastsatt av KS). Dette betyr at statlig regional myn-

dighet i dag i praksis ikke har noe økonomisk ansvar for ordinære fosterhjems plasseringer. Det statlige betalingsansvaret for fosterhjem kommer derfor i praksis bare til anvendelse i tilfellene der fosterhjemmene mottar slike forsterkningstiltak. Dette er for eksempel avlastningsordninger, særskilt veiledning til fosterforeldrene eller økt arbeidsgodtgjøring der det er behov for at en av foreldrene tar seg av barnet på heltid. I Betalingsrundskrivet (Q-06/2007) er det presisert at barneverntjenesten må avtale slike forsterkningstiltak med statlig regional myndighet før tiltaket iverksettes. Ordningen er basert på søknad om refusjon av dokumenterte utgifter og krever mye administrasjon både i Bufetat og i kommunene. Regional myndighet har i følge Betalingsrundskrivet plikt til å inngå avtale om forsterkningstiltak når barnet har behov for det, og kan ifølge rundskrivet ikke begrunne et avslag ut fra økonomiske hensyn. I 2011 ble 237 mill. kroner refundert.

Kommunene betaler om lag 170 000 kroner i kommunale egenandeler per år for det hjemmebaserte hjelpetiltaket MST, mens hjelpetiltaket PMTO er gratis for kommunene. Disse to tiltakene er forskningsbaserte tiltak som Bufetat arbeider for at kommunene i større grad skal bruke.

Til sammen utgjorde i 2011 kommunenes egenandeler om lag 15 prosent av de totale utgiftene for institusjonsopphold på 3 mrd kroner, og om lag 36 prosent av utgiftene for statlige fosterhjem på 1 mrd kroner.

13.2 Forslaget i høringsnotatet og bakgrunnen for dette

13.2.1 Bakgrunnen for forslaget

Departementet uttalte at det er en målsetting at finansieringsordningen i barnevernet skal utformes slik at det velges best mulig tiltak for barna gitt de ressursene barnevernet besitter. Departementet tok utgangspunkt i at dagens betalingssystem preges av at kommunen betaler relativt sett mer for egne tiltak og mindre for statlige tiltak. I grove trekk praktiseres dagens ordning slik at alle tjenestene koster omtrent det samme for kommunen, uavhengig av de reelle kostnadene ved tiltakene. Den relativt sett større subsidieringen av statlige tiltak gjør det lettere for kommunene å velge disse tiltakene. Kommunen og staten har dermed ofte motstridende økonomiske insentiver. De økonomiske insentivene virker ikke alltid i tråd med barnevernfaglige insentiver. Dette ska-

per samhandlingsproblematikk og bidrar til å undergrave tilliten i systemet.

Staten er i dag involvert i flere av kommunenes egne ordninger gjennom varierende grad av finansiering. Dette skaper uklare ansvarsforhold og samhandlingsproblematikk. Dagens betalingsordninger i barnevernet gjør at det kan være et samfunnsøkonomisk underforbruk av enkelte barneverntjenester og et overforbruk av andre. Dette gir en dårligere utnyttelse av de samlede ressursene i barnevernet enn hva det er mulig å få til.

Departementet viste til at man i reguleringen av sektoren må ta hensyn til barnevernsektorens særtrekk. Barna er sårbare tjenestemottakere. De er umyndige og har som oftest ikke nære pårørende som kan eller skal ta valg for seg. Det er kommunen som må kjenne barnets behov og foreta tjenestevalget. Videre kjennetegnes tjenesten ved stor grad av uobserverbare kvalitetsdimensjoner.

Opplevelsen av omsorgssvikt og mangel på (eller feil) tiltak utgjør en kostnad barnet selv bærer. Denne kostnaden er vanskelig målbar. Barnets kostnad blir delvis kommunens kostnad i den grad kommunen får utgifter til barnet gjennom det kommunale budsjettet, enten ved barneverntiltak eller senere. De samfunnsøkonomiske kostnadene gjennom marginalisering og manglende deltakelse i yrkeslivet er imidlertid langt mer omfattende enn de kostnadene kommunen selv forholder seg til, gjennom velferdstap for den enkelte og deres familie, men også for staten.¹ Når riktig tiltak velges, gir dette gevinster – først og fremst for barna, men også for samfunnet som helhet. Kommunene bærer ikke alle kostnadene ved omsorgssvikt, men har samfunnsøkonomisk sett heller ikke alle gevinstene ved at riktig tjenestetilbud velges. For å ta hensyn til barnevernets særtrekk, behovet for differensierte tiltak tilpasset det barna har behov for, stordriftsfordeler i fremskaffelsen av disse og tilstrekkelig ressurser inn i barneverntjenesten, la høringsnotatet til grunn at et statlig nivå og statlig medfinansieringsansvar er nødvendig.

Departementet formulerte følgende utgangspunkter for videre utvikling av finansieringsordningen:

- Hvorvidt barnevernets arbeid skal være vellykket, er primært avhengig av at riktig barne-

verntiltak velges for barnet. Tiltaksvalget skal domineres av barnevernfaglige hensyn, slik at de økonomiske insentivene for kommunen ikke må være for sterke.

- Kommunene skal fortsatt fordele barnevernets ressurser. Barneverntiltakene er svært ulike, fra mindre omfattende hjelpetiltak til omsorgsovertakelse. Noen tiltak er derfor betydelig dyrere enn andre. Det er en del av den barnevernfaglige beslutningen at man også vurderer kostnaden ved tiltaket opp mot hvor godt tiltaket vil være for det enkelte barn.
- Barnevernsektorens særtrekk og gruppens sårbarhet må hensyntas i reguleringen av sektoren. Det er viktig at vi får en tilstrekkelig investering i barnevernsbarna, samfunnsøkonomisk sett. Kommunenes og statens finansieringsansvar bør gjenspeile dette.

13.2.2 Forslaget

Departementets forslag tok utgangspunkt i at staten og kommunene fortsatt skal dele på finansieringen av plasseringer utenfor hjemmet. Endringene må bidra til at økonomiske og barnevernfaglige hensyn kan ivaretas samtidig. Finansieringsordningen må innrettes slik at det legges mest mulig til rette for at barnevernfaglige vurderinger blir styrende ved tiltaksvalg. Samtidig skal finansieringsformen bidra til at barnevernressursene fordeles mest mulig effektivt. For å legge til rette for dette ble det lagt til grunn at staten fortsatt bør inngå med et medfinansieringsansvar og at kommunene skulle betale en tilnærmet lik prosentandel av tiltakenes faktiske kostnader.

Forslaget var dels at kommunene skal få et større samlet finansieringsansvar enn i dag, og dels at de i større grad skal betale en tilnærmet lik prosentandel av de aktuelle barneverntiltakenes faktiske kostnader. At kommunens betalingsansvar i større grad gjenspeiler kostnadsforskjellene mellom ulike tiltak, vil gi likere økonomiske insentiver mellom forvaltningsnivåene. Økt finansieringsansvar gjør det lettere å se verdien av tidlig innsats overfor utsatte barn og unge. Ved at kommunene skal disponere en større andel av de samlede barnevernmidlene, vil kommunene også få et større økonomisk rom for å utvikle og sette i verk tiltak som forebygger behov for tiltak fra barnevernet.

Kommunenes egenbetaling for institusjoner ble foreslått økt gradvis, fra dagens sats, som tilsvarende om lag 15 prosent, til eksempelvis 30–45 prosent. Høringsnotatet forutsatte at kommunene blir kompensert økonomisk for de økte utgiftene

¹ Skjevfordeling av kostnader er krevende å tallfeste. Rapporten *Samfunnsøkonomiske konsekvenser av marginalisering blant ungdom* fra Vista Analyse (rapport 2010/07) tallfester blant annet besparelser for hhv stat og kommune av vellykkede tiltak for denne gruppen. Besparelsene for staten er anslått langt høyere enn for kommunene.

gjennom en rammeoverføring. En økning i egenandelen for institusjonstilbudet til eksempelvis 30 prosent vil samsvare bedre med kommunenes finansieringsansvar for de statlige fosterhjemmene (om lag 36 prosent) enn hva som er tilfellet i dag.

Departementet uttalte videre at bedre insentivstruktur i barnevernet tilsier at den kommunale egenandelen også for plassering i fosterhjem og statlige hjelpetiltak blir endret. Endringer i de kommunale egenandelene i disse tiltakene bør også gå i retning av at kommunene betaler en tilnærmet lik prosentandel av de ulike barneverntiltakenes faktiske kostnader. Departementet uttalte at det ville utrede disse spørsmålene nærmere med utgangspunkt i dette prinsippet.

Departementet la til grunn at de foreslåtte endringene ikke endret de grunnleggende prinsippene i statens og kommunens økonomiske ansvar etter barnevernloven. Både kommunal egenbetaling for institusjonsplasser og statlig medfinansiering av fosterhjem ble foreslått videreført. Departementet fant det imidlertid nødvendig å foreslå visse presiseringer i barnevernloven §§ 9-4 og 9-5. Bakgrunnen var at dagens regler ser den kommunale egenbetalingen av fosterhjem og institusjon i sammenheng. Forslaget til endringer i finansieringsordningens prinsipper ga behov for å kunne differensiere kommunenes egenbetaling ved de ulike tiltakene etter barnevernloven. Departementet foreslo derfor endringer i barnevernloven § 9-4, slik at departementet kan fastsette satser for kommunenes egenbetaling for fosterhjem.

Departementet foreslo dessuten å innføre en hjemmel i § 9-4 til å gi forskrift om betalingsordningen, herunder forskrift som fastsetter nærmere rammer for statens betalingsansvar. Formålet var å åpne for en presisering av hvilke forutsetninger som i henhold til gjeldende regler må være oppfylt for at statens betalingsansvar for bl.a. institusjonsplasser skal utløses. I tillegg vil forskriften kunne gi nærmere betingelser og eventuelt et øvre tak for statens betalingsansvar for fosterhjem.

Det ble ikke foreslått realitetsendringer i dagens bestemmelse i § 9-5 om at departementet fastsetter satser for kommunenes egenbetaling for opphold i institusjon og sentre for foreldre og barn. Det ble vist til at satsene fortsatt vil bli fastsatt og regulert av departementet i forbindelse med Stortingets behandling av statsbudsjettet. Det ble imidlertid foreslått enkelte regeltekniske endringer.

13.3 Høringsinstansenes syn

Det er få høringsinstanser som uttaler seg spesielt til prinsippet om at kommunene bør betale en tilnærmet lik prosentandel av barneverntiltakenes faktiske kostnader. Det er rimelig å anta at dette forslaget oppfattes som en integrert del av forslaget om å øke kommunenes egenbetaling ved institusjonsplasseringer, og at høringsinstansene har nøydt seg med å kommentere sistnevnte. *NOBO* (barnevernledernes organisasjon) og *Bufdir* er imidlertid positive. *Trondheim kommune* støtter endringen og mener den bør innføres raskt og ikke gradvis. *Fylkesnemnda i Oslo og Akershus* støtter forslaget på vegne av fylkesnemndene. *Fagforbundet* er imidlertid skeptiske til å gå bort fra dagens prinsipp om kostnadsnøytralitet.

Forslaget om å øke kommunenes egenbetaling (institusjoner) høster både støtte og motstand blant høringsinstansene. En del kommuner er prinsipielt enige, men ønsker ikke å støtte forslaget før det er bedre utredet. De større kommunene er mer positive enn de mindre. De største kommunene følger i størst grad den økonomiske logikken i høringsnotatet, og er mest positive til forslaget. *KS Nordland* oppsummer ganske treffende: «De store kommunene er mer positive enn de små kommunene til å få en større del av finansieringsansvaret for institusjonsplassene. På sikt kan det gjøre dem til reelle bestillere av plasser. Små kommuner frykter at en større valgfrihet kan føre til nedbygging av nærinstitusjoner (...)». *KS* synes i utgangspunktet å være positiv til forslaget, men problematiserer det. *Bufdir* støtter forslaget; *NOBO* også, fordi det er «en riktig vei å gå for å styrke kommunens rolle som bestiller og for å gi kommunen økt handlingsrom for alternative tiltak.» En del kommuner trekker også frem at de ved dette forslaget påføres en ekstra utgift når de får tilbud om institusjonsplass istedenfor fosterhjem, i og med at disse opplever en mangel på tilbud om fosterhjem.

Noen av de *kommunene* som er positive til forslaget – særlig de med interkommunalt samarbeid – ønsker at midlene som skal overføres kommunene øremerkes til barneverntjenesten. Dette synet fremmes også av bl.a. *NOBO*, *FO* og *Bufdir*. Noen *kommuner* uttaler at midler gitt til kommunerammen kan føre til et barnevern med færre ressurser sammenlignet med om midlene øremerkes. En bekymring har særlig vært små kommuners evne til å takle økt betalingsansvar. De fleste små kommuner (under 3000 innbyggere) som har uttalt seg, er bekymret for store, uforutsigbare kostnader. *Fylkesmennene* er også i stor grad

bekymret for de små kommunenes evne til å takle store og svingende kostnader.

Flere *kommuner* ønsker en «pilotordning» der et antall kommuner og interkommunale tjenester kan prøve ut fullt kommunalt betalingsansvar. De vil da oppnå det som også er *NOBOs* mål: økt handlingsrom for kommunene for alternative tiltak og en «rendyrket bestiller-utførerorganisering».

De aller fleste *kommuner*, *KS*, *fylkesmennene* og flere andre instanser reagerer på at høringsnotatet kan leses som at departementet mener at relativt sett lave egenandeler gir et overforbruk av institusjonsplasser. Noen kommuner uttaler at de ikke støtter forslaget fordi de opplever at høringsnotatet påstår at det er økonomiske og ikke barnevernfaglige vurderinger som er utslagsgivende ved visse institusjonsplasseringer.

Flere høringsinstanser tar opp dagens statlige toppfinansiering av forsterkede kommunale fosterhjem og foreslår midlene overført til kommunene (*KS*, *Bufdir* og flere *kommuner*). Begrunnelsen er at dagens ordning er administrativt krevende og en kilde til samhandlingsproblemer. Overføring av midlene til kommunene vil innebære at kommunene får fullt finansieringsansvar for alle kommunale fosterhjem, uansett forsterkning.

Det er få høringsinstanser som uttaler seg spesielt til forslaget om tilpasninger i lovbestemmelsene. De som uttaler seg, støtter i hovedsak forslaget til forenkling av lovens ordlyd. Mange høringsinstanser har imidlertid innvendinger til forslaget om forskriftshjemmel i barnevernloven § 9-4. Innvendingene gjelder først og fremst den del av forslaget som gjelder hjemmel for å kunne sette nærmere rammer for statens betalingsansvar. Dette gjelder i særlig grad kommuner som mener forslaget til endringer i oppgave- og finansieringsansvaret går for langt i retning av statlig styring av kommunene. *Asker kommune* ber om en klarere faglig begrunnelse for forskriftshjemmelen. *Fylkesmannen i Sør-Trøndelag* støtter forslaget om hjemmel for forskrift om betalingsordningen og forventer at en ved endring av finansieringsform vil ha behov for forskrifter om betalingsordningen og kommunens egenbetaling. Enkelte høringsinstanser har gitt synspunkter på dagens regler der statens betalingsansvar er begrenset til barn under 20 år. Dette gjelder *FO* og *Asker kommune* som uttaler at aldersgrensen for statens økonomiske ansvar bør heves til å gjelde også ungdom opp til 23 år.

13.4 Departementets vurderinger og forslag

Institusjoner

Finansieringsordningen må innrettes slik at det legges mest mulig til rette for at rett tiltak til rett tid velges. Barna er sårbare tjenestemottakere. Hvorvidt barnevernets arbeid skal være vellykket, er primært avhengig av at riktig barneverntiltak velges for barnet. Samtidig skal finansieringsformen bidra til at barnevernressursene fordeles mest mulig effektivt.

Departementet legger til grunn at staten har ansvaret for grunnfinansieringen av institusjonsbudet og at stat og kommune fortsatt bør dele på utgiftene som følger når et barn plasseres i institusjon. Departementet holder videre fast ved forslaget om at omfanget av kommunenes egenbetaling i større grad skal gjenspeile de ulike tiltakenes faktiske kostnader. Dette innebærer å gå bort fra dagens prinsipp om kostnadsnøytralitet ved valg av tiltak. I stedet tas det utgangspunkt i at kommunen skal betale en tilnærmet lik andel av kostnadene ved ulike typer statlige tiltak.

Etter departementets oppfatning gir høringen ikke grunnlag for å revurdere forslaget om å gi kommunene et større finansieringsansvar for institusjoner. I dag er statens finansielle bidrag langt større for institusjonsplasser enn for andre tiltak. Det betyr at staten også har den største andelen av kostnadene. Dette kan gi både stat og kommuner gale insentiver. For staten kan økonomiske hensyn bli uforholdsmessige sentrale i enkeltsaker, mens situasjonen kan bli omvendt for kommunene i den forstand at de ikke tar inn over seg tiltakets faktiske kostnader. Likere økonomiske insentiver mellom stat og kommune er avgjørende for å bedre samhandlingen mellom forvaltningsnivåene ved valg av tiltak for det enkelte barnet.

Mange høringsinstanser har oppfattet høringsforslaget slik at departementet mener det er et overforbruk av institusjon fordi kommunene betaler lite av tiltakets kostnader. Departementet presiserer i den forbindelse at det er et mål for betalingsordningene at de bidrar til mest mulig effektiv bruk av barnevernets samlede ressurser. Det betyr i det enkelte tilfellet at de som bestemmer tiltaksbruken må vurdere tiltakets nytte opp mot dets kostnader. Etter departementets vurdering er det en del av den barnevernfaglige beslutningen at man også vurderer kostnaden ved tiltaket opp mot hvor godt tiltaket vil være for det enkelte

barn. Betalingsordningene må legges til rette for at dette blir mulig i praksis.

Målet er at bruken av institusjoner skal ha et barnevernfaglig riktig omfang. Tiltaket skal hverken overforbrukes eller underforbrukes. Ved økt kommunalt betalingsansvar vil det særlig i innfasingperioden være økt risiko for at økonomiske hensyn får for sterk vekt i den barnevernfaglige vurderingen. Dette bør etter departementets syn ha betydning både for hva det endelige nivået for kommunenes betalingsansvar bør være og for hvor raskt økningen av den kommunale egenbetalingen bør settes i verk. Flere høringsinstanser er bekymret for mindre kommuner med bare sporadisk behov for institusjonsplasser. Når det kan gå noen år mellom hver gang det er behov for en institusjonsplass, kan kommunen oppleve store svingninger i sine barnevernkostnader fra det ene året til det andre. Dette vil bli forsterket dess høyere egenbetalingen er. Departementet anser ikke dette som noe avgjørende argument mot økt egenbetaling, men det betyr at noen kommuner må innrette seg på en annen måte enn i dag. Departementet viser til at det ikke er noe i veien for at kommuner gjør årlige fondsavsetninger. Dette kan for noen kommuner være en hensiktsmessig måte å bygge opp nødvendige bufre mot store, men sjeldne utgifter på barnevernområdet.

I høringsnotatet ble det foreslått å øke kommunens egenandel for institusjoner gradvis. Departementet fastholder dette forslaget. Det er lite kunnskap om kommunenes prisfølsomhet ved kjøp av institusjonsplasser. Hvis den er stor, vil etterspørselen falle i takt med at prisene øker. Bufetats evne til å omstille seg i takt med en eventuell nedgang i etterspørselen etter statlige institusjonsplasser er en kritisk faktor. En gradvis økning over noen år vil gi både Bufetat og kommunene bedre mulighet til å omstille seg, og det vil redusere faren for en utilsiktet og rent økonomisk begrunnet nedgang i kommunenes etterspørsel etter institusjonsplasser. En gradvis innfasing vil også gjøre det enklere med en faglig ansvarlig omstilling av institusjonstilbudet. Barna er sårbare tjenestemottakere og bærer de tyngste kostnadene ved feil tiltak. Det er viktig å unngå at barn må flytte mellom institusjoner som følge av omstillinger i Bufetat. En slik gradvis økning vil også ivareta mange av de samme hensynene som ligger bak flere høringsinstansers forslag om øremerking av midlene.

Departementet fastholder forslaget om at kommunens egenandeler bør økes gradvis innenfor rammen av forslaget i høringsnotatet. Departe-

mentet vil komme tilbake til konkrete forslag i de årlige budsjettframleggene.

Fosterhjem

Fosterhjem er det mest brukte tiltaket i barnevernet. Forsterkede fosterhjem kan være et alternativ både til statlige fosterhjem og til institusjonsplasing. Dagens refusjonsordning bidrar til høy kvalitet og bedre rekruttering av fosterhjem med forsterkningsbehov. Noen forsterkningstiltak vil også kunne bidra til mer stabile fosterhjem ved at fosterforeldrene får en tettere oppfølging fra kommunen eller spesielle fagpersoner.

Flere høringsinstanser (KS, Bufdir og mange kommuner) foreslår i høringen at statens refusjon av utgifter til forsterkningstiltak i kommunale fosterhjem avvikles og at midlene overføres til kommunene. På den måten vil kommunene få det fulle finansieringsansvaret for kommunale fosterhjem. Høringsinstansene viser til at refusjonsordningen er administrativt krevende både for kommunene og for staten.

Departementet viser til at forslaget om å oppheve dagens refusjonsordning ikke var fremmet i høringsnotatet, og dermed ikke har vært på høring. Et slikt forslag ville i så fall innebære at statens lovfestede medfinansieringsansvar for fosterhjem i barnevernloven § 9-4 oppheves. Departementet viser til at innvendingene fra høringsinstansene som har påpekt at refusjonsordningen for kommunale fosterhjem er administrativt tungrodd, kan møtes med å forenkle og begrense refusjonsordningen for kommunale fosterhjem. Departementet vil vurdere dette nærmere sammen med forslaget fra bl.a. KS om å oppheve ordningen og overføre midlene til kommunen.

Lovendringer

De foreslåtte endringene i prinsippene for fastsettelsen av kommunenes betalingsansvar for institusjoner forutsetter endring i barnevernlovens finansieringsbestemmelser. Dagens prinsipp om kostnadsnøytralitet for kommunene i valget mellom ulike typer tiltak innebærer at satsene for kommunenes betalingsansvar for fosterhjem (den øvre grensen for kommunenes betalingsansvar) og institusjon (kommunenes egenandel) skal ses i sammenheng og i prinsippet følge hverandre. Forslagene til endringer i finansieringsordningen går bort fra dette prinsippet. I stedet tas det utgangspunkt i at kommunene skal betale en tilnærmet lik andel av kostnadene til ulike typer tiltak. Dette krever en endring i lovteksten. Departementet

holder derfor fast ved forslaget i høringsnotatet om å endre barnevernloven § 9-4 for å løsrive reglene for fastsettelse av kommunenes egenandel for institusjon fra satsene for statens betalingsansvar for fosterhjem.

For barn plassert i institusjon skal staten i henhold til barnevernloven § 9-4 dekke den delen av utgiftene som overstiger det kommunene plikter å betale etter § 9-5. Forslaget til endringer i finansieringsordning innebærer ingen endringer i prinsippet om at staten kan kreve en nærmere fastsatt egenandel fra kommunene ved institusjonsplasseringer. Departementet foreslår at dette prinsippet videreføres i første ledd i bestemmelsen.

Departementet foreslår videre at dagens regel om statlig medfinansieringsansvar for barn plassert i fosterhjem, videreføres i første ledd i § 9-4. Dagens regler innebærer i praksis at staten dekker utgifter til forsterkning av kommunale fosterhjem når utgiftene overstiger en fastsatt grense. Nivået på denne grensen er i dag betinget av kommunens egenandel for institusjonsplasseringer. Endringene i finansieringsordningen forutsetter at satsene for statens betalingsansvar for fosterhjem løsrives fra kommunenes egenandel for institusjonsplasseringer. Departementet foreslår derfor at bestemmelsen endres slik at det i stedet fremgår at staten skal dekke en andel av kommunenes utgifter til fosterhjem etter nærmere satser fastsatt av departementet. I dag omfatter det statlige betalingsansvaret for fosterhjem etter § 9-4 refusjon av en del av utgiftene til forsterkning av kommunale fosterhjem.

I høringsnotatet ble det foreslått å gi forskriftshjemmel for å fastsette nærmere rammer for statens betalingsansvar begrunnet i behovet for å kunne presisere hvilke forutsetninger som må være oppfylt for at statens betalingsansvar for bl.a. institusjonsplasser skal utløses. Bakgrunnen var å oppnå klarhet om økonomiske ansvarsforhold i samsvar med hva som følger av dagens regler. Enkelte høringsinstanser er uenig i forslaget. Departementet presiserer imidlertid at slike avklaringer i forskrift i så fall vil utfylle dagens regler og ikke innebære materielle endringer.

Forslaget må videre ses i sammenheng med forslaget i kapittel 14 om å utarbeide forskrift for å tydeliggjøre ansvarsfordelingen mellom stat og kommune for å legge bedre til rette for samhandlingen. Etter departementets oppfatning vil dette også være aktuelt for finansieringsansvaret. Departementet opprettholder derfor forslaget om å innføre hjemmel i barnevernloven § 9-4 for å fastsette forskrift.

Barnevernloven § 9-5 regulerer kommunens egenbetaling ved bruk av institusjon og sentre for foreldre og barn. Departementet foreslår ingen materielle endringer i bestemmelsen. Departementet opprettholder imidlertid forslaget om å ta ut av dagens § 9-5 annet punktum formuleringen om at det kan fastsettes satser også ved inntak i institusjon eller senter for foreldre og barn med tilknyttet spesialisttjeneste. Bakgrunnen er at denne presiseringen ikke har noen praktisk betydning. Departementet foreslår videre en språklig presisering av forskriftshjemmelen i § 9-5 slik at det i ordlyden fremgår at forskriften omfatter kommunenes egenbetaling. Forslagene vil videre forutsette enkelte mindre justeringer i forskrift 26. november 2003 nr. 1397 om statlig regional barnevernmyndighets rett til å kreve refusjon fra kommunene for opphold på institusjon.

Enkelte høringsinstanser har foreslått at statens økonomiske ansvar etter barnevernloven § 9-4 bør utvides til å gjelde ungdom over 20 år. Departementet viser til at en realitetsvurdering av dette spørsmålet faller utenfor rammene for arbeidet med denne proposisjonen. Dagens regel er begrunnet i at det for ungdom over 20 år først og fremst vil være aktuelt med hjelpetiltak som hører under den kommunale barneverntjenestens ansvarsområde, dvs. ordinære fosterhjem eller andre typer kommunale tiltak. I Ot.prp. nr. 61 (1997-98) uttales det at det vil være lite naturlig med fortsatt opphold i barneverninstitusjon for ungdom som er såvidt mye eldre enn den aldersgruppen disse institusjonene er beregnet for.

Departementet foreslår etter dette endringer i barnevernloven §§ 9-4 og 9-5. Det vises til lovforslaget.

14 Den faglige samhandlingen mellom stat og kommune i enkeltsaker

14.1 Gjeldende rett

I kapittel 12 gis en overordnet beskrivelse av ansvarsfordelingen. Denne utdypes noe i det følgende.

I henhold til barnevernloven § 4-3 er det kommunen som har ansvaret for å foreta undersøkelser «dersom det er rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak». Det er også kommunen som har ansvar for å sette i verk hjelpetiltak (§ 4-4), fatte midlertidige vedtak i akutt situasjoner (§ 4-6) og fremme saker for fylkesnemnda (§ 7-10).

Etter barnevernloven § 2-3 annet ledd bokstav a) skal statlig regional barnevernmyndighet «etter anmodning fra kommunen bistå barneverntjenesten i kommunene med plassering av barn utenfor hjemmet». Bistandsplikten omfatter et ansvar for å bistå kommunen med å finne frem til et egnet tiltak til det enkelte barn, og har nær sammenheng med statens ansvar for institusjonstilbudet etter barnevernloven § 5-1 og § 5-8. Statlig regional barnevernmyndighet har ansvaret for at alle barn i regionen som trenger plass i en barneverninstitusjon, får et institusjonstilbud i tråd med det enkelte barns behov.

Valg av tiltak for det enkelte barn forutsetter samhandling og faglig dialog mellom det statlige og det kommunale barnevernet. Avgjørende for valg av tiltak skal være hensynet til barnets beste, jf. barnevernloven § 4-1. Lovens ansvarsdeling mellom stat og kommune er nærmere beskrevet i Rundskriv Q-06/2007 *Oppgave- og ansvarsfordeling mellom kommuner og statlige barnevernmyndigheter – herunder om betalingsordninger i barnevernet (Betalingsrundskrivet)*. Som ledd i bistandsplikten skal statlig regional barnevernmyndighet gi kommunen råd og veiledning om hvilke muligheter og alternativer som finnes innenfor tiltaksapparatet. Det skal alltid ligge en individuell vurdering til grunn for det tiltaket barnet tilbys. Ved eventuell faglig uenighet mellom kommunen og statlig regional myndighet er det kommunen som har det avgjørende ordet med hensyn til hvilken

type tiltak barnet har behov for, herunder om barnet har behov for plassering i institusjon. Statlig regional barnevernmyndighet kan ifølge Betalingsrundskrivet ikke nekte kommunen en institusjonsplass, men kan ta initiativet til drøftelser med kommunen om bruk av alternative tiltak. Statlig barnevern har siste ordet med hensyn til *hvilket* institusjonstilbud barnet kan få tilbud om.

Etter dagens regler er det fylkesnemnda som fatter vedtak om omsorgsovertakelse (§ 4-12) samt treffer vedtak om plassering og tilbakehold i institusjon uten eget samtykke som følge av alvorlige atferdsvansker (§ 4-24). Akuttvedtak skal også godkjennes av fylkesnemnda etter nærmere regler (§ 7-22). Ved vedtak etter barnevernloven § 4-24 (atferdsplasseringer), er det fylkesnemnda som avgjør hvilken institusjonsplass barnet skal ha. I § 4-24 siste ledd fremgår det at fylkesnemnda bare kan fatte vedtak dersom institusjonen faglig og materielt er i stand til å tilby barnet tilfredsstillende hjelp ut fra formålet med plasseringen. Fylkesnemnda kan også fastsette vilkår om en bestemt institusjonsplass ved plasseringer etter § 4-12 (omsorgsplasseringer).

Det er kommunen som fremmer sak for fylkesnemnda (§ 7-10). I henhold til § 4-15 annet ledd skal barneverntjenesten i sitt forslag til fylkesnemnda «redegjøre for de synspunkter som bør legges til grunn for valg av plasseringssted i det enkelte tilfelle». Som følge av ansvarsdelingen mellom statlig og kommunalt barnevern, vil en slik redegjørelse måtte bygge på Bufetats konkrete institusjonstilbud til barnet. Dette fordrer et godt samarbeid mellom statlig barnevern og kommunalt barneverntjeneste før forslaget legges frem.

14.2 Forslaget i høringsnotatet og bakgrunnen for dette

I høringsnotatet viste departementet til at statlig og kommunalt barnevern er gjensidig avhengige av hverandres kunnskap og kompetanse for å

utføre sine oppgaver. Målet er å få til en samhandling mellom forvaltningsnivåene som medfører at det fattes riktige beslutninger om tiltaksvalg for det enkelte barn. En god faglig dialog mellom stat og kommune vil bidra til dette. Evalueringen viser at mye godt arbeid er gjort for å utvikle en konstruktiv faglig samhandling mellom stat og kommune. Samtidig viser evalueringen klare utfordringer.

Departementet viste til at evalueringen peker på at uklarhet om ansvarsforhold er ett av forholdene som bidrar til konfliktfylt samhandling mellom stat og kommune. En viktig del av denne problemstillingen er at statlig barnevern, i tillegg til sine lovpålagte oppgaver, også utfører en rekke oppgaver på kommunenes ansvarsområde. Målsettingen har vært å bidra til å styrke eller supplere kompetansen, særlig i de minste kommunene. Samtidig har dette ifølge evalueringen ført til uklarhet om omfanget av statens ansvar. Dette skaper uforutsigbarhet og kan være konfliktskappende.

Også grensen mellom oppgavene loven gir til henholdsvis stat og kommune, er i noen tilfeller vanskelig å trekke. Evalueringen viser at et eget konfliktområde er uenighet og uklarhet om det er stat eller kommune som har ansvar for bestemte oppgaver. I høringsnotatet drøftet derfor departementet ulike enkeltspørsmål i denne gråsonen med hovedvekt på valg av tiltak, valg av institusjonsplass samt forholdet mellom kommunens utredningsansvar og statens ansvar for å gi barnet et tiltak som ivaretar barnets behov.

Departementet så det som hensiktsmessig å tillegge hensynet til tydelig ansvarsfordeling og rolleklarhet stor vekt og viste til at flere rapporter i evalueringen anbefaler et klarere samsvar mellom det faglige og det formelle ansvarsområdet.

Departementet la for det første til grunn at grensene mellom statens og kommunens lovpålagte oppgaver måtte klargjøres. Dernest foreslo departementet at statlig barnevern gradvis skulle avvikle ikke-lovpålagte oppgaver i forbindelse med plasseringer av barn utenfor hjemmet.

På denne bakgrunn gjennomgikk departementet ulike elementer i samhandlingen mellom det statlige og kommunale forvaltningsnivået slik dette følger av lovens ansvarsfordeling. Det ble vist til at valg av tiltak for det enkelte barn hører til kommunenes ansvar. I høringsnotatet henviste departementet til at statlig barnevern likevel skal gå inn i faglige dialoger med kommunen om hvilke typer tiltak barnet har behov for. Departementet presiserte imidlertid at statens rolle må utøves slik at staten ikke overprøver kommunen

innenfor kommunens ansvarsområde. I den grad det er uenighet mellom stat og kommune om hvilken type tiltak barnet har behov for, er det kommunens vurdering som skal være avgjørende. Departementet la videre til grunn at beslutningen om hvilken institusjonsplass et barn skal tilbys, tiligger statens ansvarsområde etter loven.

Departementet drøftet ansvarsfordelingen mellom stat og kommune i forbindelse med utredningen av barnas behov. Departementet la til grunn at det er kommunen som har utredningsansvaret etter loven. Etter departementets vurdering forutsatte hensynet til rolleklarhet og et tydelig faglig ansvar for kommunene, at staten ikke lengre bør bistå kommunene med utredningsarbeid. Departementet foreslo imidlertid at staten bør kunne tilby kommunene opplæring i bruk av utredningsverktøy o.l.

Departementet foreslo en forskriftshjemmel for nærmere regulering av samhandlingen mellom stat og kommune ved plasseringer av barn utenfor hjemmet, basert på de prinsipper som følger av dagens regler. Dette var i første rekke prinsippet om at kommunen har det siste ordet ved valg av hvilken type tiltak barnet skal ha, at staten har det siste ordet med hensyn til hvilken institusjonsplass barnet skal tilbys og at det er kommunene som har utredningsansvaret.

Departementet drøftet videre om det ville være hensiktsmessig å gi staten hjemmel i forskrift til på nærmere bestemte vilkår å kunne pålegge kommunen å utrede barnet ytterligere. Bakgrunnen var at det kan oppstå tilfeller der staten mener utredningen som kommunen har foretatt, ikke gir godt nok faglig grunnlag for å kunne vurdere hvilke tiltak barnet skal tilbys. Samtidig viste departementet til at en slik hjemmel ville kunne gripe uheldig inn i ansvarsfordelingen mellom stat og kommune. Departementet så fordeler og ulemper med å gi staten en slik hjemmel, og ba om høringsinstansenes syn for å få et bedre beslutningsgrunnlag.

Departementet uttalte videre at et eget statlig ansvar for å kartlegge barnet følger av statens ansvar for å sikre at barnet tilbys egnet institusjonsplass. Imidlertid er det et mål at kommunenes egne utredninger skal være tilstrekkelige og at ytterligere kartlegging i statlig barneverns regi, bare vil være aktuelt i mer sjeldne tilfeller der det vurderes som faglig nødvendig. Departementet ville komme nærmere tilbake til dette spørsmålet i forbindelse med en eventuell utarbeidelse av forskrift om samhandling mellom stat og kommune.

I tillegg drøftet departementet enkelte andre spørsmål som kunne være aktuelle for regulering

i forskrift. Dette gjaldt forholdet mellom Bufetats ansvar for institusjonstilbudet, statens betalingsansvar og fylkesnemndas kompetanse.

Departementet viste til at barnevernloven forutsetter at institusjonsplasseringer som foreslås for fylkesnemnda, er forhåndsklarert med Bufetat. Av hensyn til å sikre at saken er godt opplyst for fylkesnemnda, foreslo departementet at det i forskrift stilles krav om at kommunen i saker for fylkesnemnda legger frem statens tilbud om institusjonsplass.

Departementet drøftet videre behovet for å presisere grensene for statens betalingsansvar mot tilfeller der kommunen selv opptrer som kjøper av private plasser. Statens finansieringsansvar etter barnevernloven § 9-4 henger nøye sammen med ansvaret etter § 5-1 jf. § 5-8 for å tilby og forvalte et likeverdig og tilgjengelig tiltaksapparat over hele landet. Denne sammenhengen forutsettes gjennomgående i Ot.prp. nr. 9 (2002-2003). Departementet la til grunn at statens betalingsansvar er begrenset tilsvarende.

På denne bakgrunn foreslo departementet en ny forskriftshjemmel i barnevernloven § 2-3 siste ledd.

14.3 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene er gjennomgående positive til målet om å tydeliggjøre statens og kommunens ansvarsområde. Mange viser til at forslagene som handler om ansvars- og oppgavefordelingen, må ses i sammenheng med andre forslag i høringsnotatet som tydeliggjør kommunens ansvar. Bl.a. skriver *Fellesorganisasjonen (FO)*:

«Vi mener at barnevernets oppgaver i hovedsak skal løses i kommunal regi, og at det statlige barnevernet skal være spesialister på å bygge opp og tilby plasseringstiltak. Vi støtter derfor retningen i høringsnotatet om en tydeliggjøring av kommunenes ansvar i hele løpet hvor barn og unge og deres familier trenger barnevernet.»

Flere høringsinstanser peker på at et hovedproblem i dag er at Bufetat ofte oppfattes å ville overprøve kommunens faglige vurderinger. Høringsnotatets forslag oppfattes i en viss utstrekning å bøte på dette forholdet. Dette gjelder både presiseringen av at kommunen har ansvar for utredningen av barnet og at statlig barnevern ikke skal forsøke å styre kommunenes tiltaksvalg. Et flertall av kommunene, samt *KS* og *NOBO* (*barnevernleder-*

nes organisasjon), mener samtidig at målet om tydeligere faglig ansvar til kommunen ikke gjenpeiles klart nok i departementets forslag. Bl.a. skriver *KS* at «*høringssakens uttrykte ambisjon om et tydeligere barnevernansvar for kommunene er riktig retning, men at virkemidlene ikke står i stil med ambisjonen. Tvert i mot går flere av forslagene motsatt vei*». Noen uttaler også at konsekvensene for kommunene er vanskelig å forstå. Bl.a. skriver *Asker kommune* at «*det er vanskelig å se hva de konkrete forslagene går ut på og hva de økonomiske og administrative konsekvensene er for kommunene*».

Flere kommuner mener også at den foreslåtte tydeliggjøringen av kommunenes faglige ansvar begrenses gjennom andre forslag. *Songdalen kommune* skriver:

«Barneverntjenesten tolker de ulike delforslagene slik at kommunens økte styringsrett avgrenses av at Bufetat kan overprøve vurderinger, hindre fylkesnemnda i å foreta en fullstendig vurdering og i siste instans kan gis adgang til å nekte å dekke den statlige andelen av utgiftene. Samlet sett er det dermed vanskelig å se hvordan disse forslagene harmonerer med den uttalte målsetting om å gi økt styringsrett til kommunene».

Fylkesmannen i Vestfold fremholder at forslagene bidrar til økt tydeliggjøring, men ikke til økt innflytelse for kommunene.

Særlig større kommuner ønsker en klarere bestiller-/utførermodell. Dette kommer særlig til uttrykk gjennom det syn at kommunen bør få økt innflytelse over valg av institusjonsplass. Også *NOBO* og *KS* stiller seg bak dette. Flere høringsinstanser går enda lengre og mener at kommunene bør ha ansvaret for valg av institusjonsplass. *Oslo kommune* uttaler:

«Hvis kommunen selv får velge hvilken plass i institusjon som skal brukes, slik bydelene i Oslo kan, tror Oslo Kommune dette bedre utnytter potensialet i insitamentene. Dette vil i større grad også tvinge fram endringer i institusjonstilbudet, slik at dette blir tilpasset etter spørselelsen i kommunene bedre enn det som muligens har vært tilfelle til nå».

Også *Fylkesmannen i Vestfold* og *Fylkesmannen i Rogaland* mener et økt betalingsansvar også forutsetter økt innflytelse over valget av plass. Det samme gjelder *Oslo bymisjon*.

Samtidig er det kommuner som aksepterer at denne beslutningen tilligger det statlige ansvaret. Det samme uttaler *Fylkesmannen i Sør-Trøndelag*. *NOBO* mener at:

«Bufetats rolle bør avgrenses vesentlig, i første omgang ved at fagteamene nedlegges i sin nåværende form og ved at kommunenes rolle som bestillere av tiltak rendyrkes. Det må som følge av denne omleggingen overføres vesentlige stillingsressurser fra Bufetat til kommunebarnevernet».

Bufdir uttaler på sin side at forslagene gir landets kommuner større ansvar og større handlefrihet. Direktoratet skriver at det er viktig at det stilles klare krav til fagutøvelsen i tjenesten og at forslagene om bedre samhandling må ses i sammenheng med forslagene om økt rettssikkerhet, herunder forsvarlighetskravet.

Kommunenes utredningsansvar

Når det gjelder det faglige utredningsansvaret, er det bred støtte i høringsrunden til at statlig barnevern ikke lenger skal bidra med faglig hjelp. De fleste kommunene er positive, men mange understreker behovet for en omstillingsperiode for oppbygging av kompetanse i kommunene og påpeker også økt ressursbehov i kommunene. Tilsvarende understrekes av flere fylkesmenn. *FO* uttaler at den kommunale barneverntjenesten må være spesialisert nok til å håndtere oppgaver som innebærer kartlegging og utredning, samt tiltaks-, endrings- og oppfølgingsarbeid knyttet til barns omsorgs- og livssituasjon. Arbeidets fokus må være barnets beste og hva som vil være utviklingsstøttende for barnet.

Det er samtidig kommet innvendinger mot å legge hele det faglige utredningsansvaret til kommunen. Både *Bufdir*, *Atferdssenteret* og *RBUP Øst og Sør* mener ansvaret for utredning bør samles i statlige, sentraliserte enheter. *Bufdir* viser til at flere av intervensjonene som barnevernet gjør er svært inngripende og krever høy kompetanse, både barnevernfaglig og juridisk. Intervensjonene er få i antall på landsbasis, og særlig på kommunenivå.

Bufdir uttaler følgende:

«I utredningene og vurderingene som leder frem til inngripende vedtak, må rettssikkerhet, spesialisert kompetanse og likeverdighet i utredningene ivaretas. En mulighet er å samle kompetansen på utredning i statlige, sentrali-

serte enheter. Dersom man velger å beholde ansvaret for utredningen lokalt/kommunalt, foreslår direktoratet at statlig regional myndighet, etter anmodning fra kommunen, skal bistå barneverntjenesten i kommunen med utredninger. Dette kan reguleres i lovbestemmelse, for eksempel i § 2-3, annet ledd.»

Atferdssenteret skriver følgende:

«Atferdssenteret er ikke uenig i at ansvarsdeling og rolleklarhet er viktig, men mener beslutninger om tildeling av nytt ansvar og roller må følge vurderinger av kompetansenivå til kommunene og staten, og beslutninger, og tiltak for å tilføre de instanser som tildeles en bestemt rolle den kompetansen de trenger for å ivareta rollen. En vurdering av kompetansenivå må starte med en kartlegging av eksisterende kompetanse i kommunen og staten, og det må deretter vurderes hvor ansvar og oppgaver bør plasseres og hvilke kompetansehevede tiltak som best kan settes inn på ulike nivåer for å løse barnevernets mange viktige oppgaver. Som fremholdt ovenfor vil Atferdssenteret advare mot å trekke den slutning at nærhet til barna og familiene i seg selv er en tilstrekkelig kompetanseskapende forutsetning for å tillegge kommunene mer ansvar og beslutningsmyndighet.»

RKBU Vest fremholder følgende:

«Dersom kommunene i enkeltsaker ikke har muligheter til å henvende seg til fagteamene, vil barnevernfaglige vurderinger lett kunne overlates til et privat marked og motvirke opparbeiding av kompetanse både i kommunalt og statlig barnevern. *RKBU Vest* fraråder en utvikling der staten ikke har muligheter til å gi bistand i enkeltsaker, men kun har en rolle i å kreve videre utredning fra kommunen. Dette vil etter vårt syn virke unødig konflikt drivende, og øke risikoen for at barnets behov ikke blir tilstrekkelig belyst.»

Når det gjelder forslaget om å gi Bufetat hjemmel til å kunne pålegge kommunene ytterligere utredning, er det gjennomgående motstand blant høringsinstansene. Uttalelsen fra *Lurøy kommune* illustrerer viktige motforestillinger:

«Utredninger i barnevernsaker er et kommunalt ansvar. Høringsnotatet foreslår at statlig barnevern skal få en forskriftshjemmel til å

kreve ytterligere utredninger. Dette er en faglig overprøving og uttrykker mistillit til det kommunale barnevernet. I tillegg til at det vil øke uenighetene mellom kommune og stat, vil det også føre til lengre saksbehandlingstid, overskridelser av frister og en større belastning for de familiene og barna som er involvert.»

KS legger vekt på at en slik hjemmel vil gjøre det legalt for statlig barnevern å overprøve kommunens vurderinger. KS uttaler videre:

«Tilsynsansvaret i barnevernet er allerede plassert hos Helsetilsynet/fylkesmennene. Dessuten er det kommunene som står til ansvar for utredningene overfor fylkesnemnda/domstolene, ikke Bufetat. Det er vanskelig å forstå forslaget om en forskriftshjemmel til overprøving av kommunens faglige vurdering, som noe annet enn en styringsambisjon fra statens side.»

FO mener heller ikke at det er noen god løsning at Bufetat skal kunne kreve en ytterligere utredning fra kommunen, og uttaler:

«(...) kan ikke FO se at dette er en god løsning for å sikre barn, unge og deres familier det tiltaket de har behov for. Vi ser at Bufetat noen ganger kan ha behov for flere eller andre opplysninger enn det som fremkommer i kommunens søknads/henvisningspapirer. Vi mener imidlertid at man både kan og bør være i forkant av dette ved at man i fellesskap utarbeider krav om hvilke opplysninger som er nødvendig for at Bufetat kan gi kommunene det tiltaket de har behov for. Dette gjøres blant annet ved at Bufetat tydelig kommuniserer hvilke opplysninger som er nødvendig for å sikre at de plasserer et barn eller ungdom i riktig tiltak, og at man ut fra dette kommer frem til en felles enighet hvilke opplysninger Bufetat skal ha. Dermed ikke kommunen gir de opplysningene som det er enighet om skal følge med i en søknad/henvisning, må Bufetat kunne etterspørre ytterligere informasjon.»

Forskrift om samhandling mellom stat og kommune

Når det gjelder spørsmålet om forskrift, har nærmere 20 høringsinstanser uttalt seg. De fleste av disse støtter forslaget, bl.a. *Bufdir, fem fylkesmenn, Sentralenheten for fylkesnemndene, enkelte kommuner, Advokatforeningen, Datatilsy-*

net, representanter for private aktører som *NHO, Sebbelows Stiftelse, AGLO* og *Vilde*. Forslaget støttes også av *Unge Duer* og *Psykologforeningen*. *Fylkesmannen i Sør-Trøndelag* «ser det som nødvendig at tydelige bestemmelser for samhandling mellom stat og kommune ved valg av institusjonsplass for det enkelte barn, nedfelles i forskrift. Dette bl.a. for å begrense ulik praksis mellom regionene». *Bufdir* viser til at det kommunalrettslige legalitetsprinsippet medfører at kommunene ikke kan pålegges forpliktelser uten at det er hjemmel for det i lov eller forskrift.

Ingen høringsinstanser er uttalt mot å utarbeide forskrift, men *Fylkesmannen i Vestfold* er skeptisk fordi de er uenige i det skisserte innholdet. Tilsvarende gjelder *NOBO* og et antall kommuner som frykter at forskriften vil legge for sterkt til rette for statlig styring av kommunene.

Flere høringsinstanser, herunder *KS*, er avventende fordi de er usikre på konsekvensene av en slik forskrift. *KS* uttaler:

«KS tar ikke stilling til hensiktsmessigheten av en egen forskrift om samhandling i plasseringssaker. Hvorvidt en slik forskrift vil være egnet til avklaringer om ansvar, må vi komme tilbake til hvis forslaget følges opp. Vi vil imidlertid gjenta – og sterkt fraråde – at forslaget om «overprøvingshjemmel» til Bufetat blir fulgt opp. (...) *KS* har tidligere foreslått at statens bistandsplikt bør være gjenstand for klage-/tvisteløsningsmulighet, og gjentar nå forslaget. Det bør også vurderes om det skal reguleres tidsfrister for Bufetats plikt til å skaffe kommunen et forsvarlig tilbud.»

FO vil at Bufetats valg av tiltak skal dokumenteres. Det må også lov- eller forskriftsfestes at tilbudet om tiltak fra statlig barnevern er et enkeltvedtak, slik at det er mulig å påklage avgjørelsen.

14.4 Departementets vurderinger og forslag

14.4.1 Innledning

Departementet viser til at forslaget i høringsnotatet gikk ut på å tydeliggjøre barnevernlovens ansvarsfordeling mellom stat og kommune i forbindelse med plasseringer av barn utenfor hjemmet. Det ble ikke foreslått lovendringer. Departementets vurderinger i det følgende gjelder dermed ikke forslag til lovendringer, men er presiseringer av dagens regler om ansvarsfordelingen. Formålet er å bedre premisene for samhandlin-

gen mellom forvaltningsnivåene. Det foreslås videre at enkelte presiseringer tas inn i forskrift.

Departementet viser til at kommunenes oppgaver og virksomhet styres gjennom en lang rekke lover. På barnevernområdet er regelen at kommunen har ansvar for alle oppgaver i barnevernet som ikke uttrykkelig er lagt til et statlig organ, jf. barnevernloven § 2-1 første ledd. Kommunene er selvstendige rettssubjekter. Staten trenger lovhjemmel for å gripe inn i kommunens selvråderett (det kommunalrettslige legalitetsprinsippet)¹. Høringsnotatets forslag om å tydeliggjøre statens og kommunens oppgaver gjennom avklaringer av ansvaret som følger av barnevernlovens regler, har fått bred støtte i høringen. Slike avklaringer vil bidra til å operasjonalisere rekkevidden av den kommunale selvråderetten på barnevernfeltet. Dette vil øke forutsigbarheten og gi klarere roller, og på den måten gi et bedre grunnlag for god samhandling mellom statlig og kommunalt barnevern.

Som departementet viste til i høringsnotatet, er det kommunen som har ansvar for å fatte beslutninger om tiltak, herunder å fremme saker for fylkesnemnda. Det er kommunen som har ansvar for å undersøke om det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter barnevernloven. Dette følger av barnevernloven § 4-3. Hvorvidt en melding til barnevernet skal henlegges, om det skal iverksettes hjelpetiltak eller om sak skal fremmes for fylkesnemnda, beror på kommunens vurderinger og undersøkelser. Utredningen av barnet er avgjørende for de tiltaksvalg som tas og som barneverntjenesten og kommunen vil være ansvarlig for. Evalueringen viser at samhandlingsutfordringer oppstår hvis statlig barnevern forsøker å overprøve kommunens faglige vurderinger på kommunens eget ansvarsområde. Dette kommer også fram i høringen. Departementet legger til grunn at statlig barnevern ikke skal foreta egne utredninger av barnets behov som *alternativ* til å legge kommunens utredning til grunn, fordi kommunen på denne måten i realiteten vil være overprøvd av staten uten at staten har hjemmel i loven for det. Statlig barnevern skal som utgangspunkt legge kommunenes utredninger til grunn for sine vurderinger.

Departementet viser til at dette innebærer et stort faglig ansvar for kommunene. Erfaringer viser at mange kommuner vil ha særskilte utfordringer med å møte kvalitetskravene. Dette påpekes også av flere høringsinstanser. Departemen-

tet viser til at det er avgjørende for valg av riktig tiltak at utredningen av barnet holder tilstrekkelig høy kvalitet. Etter departementets oppfatning er det derfor avgjørende at det utvikles virkemidler for å sikre alle kommuner tilstrekkelig faglig kompetanse. Dette gjelder særlig ved behov for spesialiserte utredninger. Departementet mener økt bruk av pedagogiske virkemidler er nødvendig for å møte kvalitetsutfordringen i kommunene. Særlig sentralt i denne sammenhengen er formidling av faglig anerkjente kvalitetskrav til barnevernfaglige utredninger samt formidling av ulike verktøy for gjennomføring av faglig gode utredninger. Det vises i denne sammenheng til kap. 15. De rettslige krav til utredningenes kvalitet må videre sees i sammenheng med forsvarlighetskravet som loven blir foreslått supplert med i proposisjonens kap. 17.

I høringsnotatet ble det drøftet om staten burde gis hjemmel til på nærmere bestemte vilkår å kreve ytterligere utredning fra kommunen. Det ble vist til at tilstrekkelig utredning av barnets behov er avgjørende for at riktig tiltak velges. Begrunnelsen var å gi statlig barnevern tilstrekkelig faglig grunnlag for sine vurderinger. Departementet understreket samtidig at en slik løsning ville kunne skape uklarhet om ansvarsforhold og lett ses på som et forsøk på å styre kommunenes valg av hvilken type tiltak barnet bør tilbys. Departementet konkluderte derfor ikke på dette punktet i høringsnotatet, men ba om høringsinstansenes syn for å få et bedre beslutningsgrunnlag. Departementet viser til at den sterke motstanden fra høringsinstansene gir en tydelig indikasjon på at en slik mulighet ville påvirke samhandlingen mellom stat og kommune på en uheldig måte. Departementet vil derfor ikke foreslå å gi statlig barnevern hjemmel til å kreve ytterligere utredning fra kommunens side.

Bufdir har i sin høringsuttalelse foreslått at statlig barnevern bør ha hjemmel til å utføre utredningsoppdrag overfor kommunene på kommunens etterspørsel. Også andre høringsinstanser, som RKBU Vest, mener det statlige barnevernet fortsatt må ha adgang til å bidra med faglig hjelp i enkeltsaker, mens andre oppfatter dette som «mistillit» til det kommunale barnevernet. Departementet legger til grunn at forslag som det Bufdir og RKBU Vest kommer med er uttrykk for at sentrale fagmiljøer betviler at alle kommuner i dag har tilgang til tilstrekkelig kompetanse. Departementet viser til at mange høringsinstanser er spesielt bekymret for konsekvensene for små kommuner og små fagmiljø. Departementet legger til grunn at kommunene må sørge for å

¹ Meld. St. 12 (2011-2012) Stat og kommune – styring og samspel

bygge opp eller på annen måte skaffe seg tilgang til nødvendig kompetanse i en situasjon hvor Bufetat ikke lenger skal kunne bidra med utredninger. I kap. 7 foreslår departementet tiltak for å fremme flere robuste barneverntjenester. Her pekes det spesielt på at interkommunalt samarbeid på barnevernområdet kan bidra til etablering av større fagfellesskap og økt tilgang på kompetanse. Departementet legger videre opp til at Bufetat i en overgangsperiode på inntil tre år skal kunne tilby utredning av barn som en tjeneste til kommunene hvis kommunen selv, eller på annen måte, ikke ser seg i stand til å få gjennomført en utredning av tilstrekkelig kvalitet. Det vises til kap. 15.1.

14.4.2 Statens bistandsplikt

Statlig barneverns ansvar i forbindelse med plasseringer av barn utenfor hjemmet er regulert i barnevernloven § 2-3 annet ledd bokstav a) der det heter at statlig regional myndighet etter anmodning fra kommunen skal bistå barneverntjenesten i kommunene med plassering av barn utenfor hjemmet. Departementet ser det hensiktsmessig å foreta enkelte presiseringer for å klargjøre grensen mellom statens og kommunens ansvar.

Bistandsplikten inntreffer på den kommunale barneverntjenestens anmodning. I Ot.prp. nr. 9 (2002-2003) s. 55 forutsettes at det skal være mulig for kommunene å plassere barn utenfor hjemmet uten slik bistand. Blant annet vises det til at det ikke er nødvendig å be om bistand fra statlig myndighet dersom barnet skal plasseres i en institusjon som hører under en annen lov enn barnevernloven. Departementet legger til grunn at bistandsplikten ikke er ment å være noen generell kvalitetssikring ved alle plasseringer utenfor hjemmet.

Det er kommunen som har ansvaret for å beslutte hvilken type tiltak et barn har behov for og som gjennom utredningen av barnet har ansvaret for at det er et forsvarlig grunnlag for beslutningene. Dette innebærer at statlig barnevern ved utøvelsen av bistandsplikten skal bygge på kommunens vurderinger og faglige grunnlag, med mindre Bufetat har hjemmel til noe annet. Dette betyr likevel ikke at Bufetat skal bli rene utførere av kommunenes bestillinger av tiltak. Bistandsplikten må utøves forsvarlig. Som forvalter av det statlige tiltaksapparatet har statlig barnevern en særlig kompetanse. For at bistandsplikten skal virke etter sitt formål, er det en forutsetning at det statlige barnevernet utøver et

selvstendig faglig skjønn i dialogen med kommunen.

Et spørsmål er hvor aktiv det statlige barnevernet skal være med å ta initiativ til drøftelser med kommunen om bruk av alternative tiltak til institusjon, fosterhjem eller andre tiltak. Hvis kommunen ber om en faglig dialog om tiltaksvalget, følger det av bistandsplikten at det statlige barnevernet skal gå inn i en slik dialog. Men også i andre tilfeller må det statlige barnevernet legge opp til en faglig dialog med kommunen.

Det statlige barnevernet har et selvstendig ansvar for at tiltaksapparatet brukes etter intensjonene, slik at faglig uheldige plasseringer unngås. I tilfeller der det er usikkert om et barn har best av å bli plassert i institusjon, skal statlig regional barnevernmyndighet gi kommunen råd og veiledning om hvilke muligheter og alternativer som finnes innenfor tiltaksapparatet. Hensynet til barnets beste vil i slike tilfeller kreve at staten går inn i en dialog med kommunen om hvilke typer tiltak barnet vil være best tjent med. Der det er tvil om et barn bør plasseres i institusjon eller ikke, vil det også være tvil om hvilke tiltak som er best for barnet. Statens kunnskap om de alternative tiltakene vil ha betydning for vurderingene av disse grensetilfellene. Det følger da av barnevernlovens formålsbestemmelse og det nye forsvarlighetskravet at staten plikter å gå inn i en dialog med kommunen om tiltaksvalget. Hvis kommunen og staten fortsatt er uenige om tiltaksvalget, følger det imidlertid av barnevernlovens ansvarsfordeling at det er kommunen som avgjør.

Bistandsplikten omfatter et ansvar for å bistå kommunen med å finne frem til en *egnet* institusjonsplass for det enkelte barn. Dette forutsettes bl.a. i Ot.prp. nr. 9 (2002-2003) s. 55. I den forbindelse vil statlig barnevern måtte utøve et selvstendig faglig skjønn ved vurderingen av hvilken institusjon et barn bør tilbys plass i. For å sikre en god plassering av barnet, er staten avhengig av kommunens vurderinger av barnets behov. En faglig dialog er derfor helt nødvendig for å sikre at barnet tilbys en egnet plass. I sin vurdering skal Bufetat bygge på barnets behov slik dette er beskrevet i kommunens utredning. Hvis dette ikke er tilstrekkelig, vil Bufetat som ledd i den faglige dialogen ha anledning til å be kommunen om tilleggsopplysninger. Departementet presiserer imidlertid at Bufetat ikke kan kreve slike tilleggsopplysninger.

I tilfeller der det er klart at et barn skal plasseres i institusjon, innebærer bistandsplikten etter barnevernloven § 2-3 annet ledd bokstav a) i kombinasjon med det statlige ansvaret for institusjons-

apparatet etter barnevernloven § 5-1 og § 5-8, at staten har siste ordet med hensyn til hvilken institusjonsplass barnet tilbys. Dette prinsippet er i dag uttrykt i Betalingsrundskrivet (Rundskriv Q-06/2007). Departementet har merket seg at det fra flere kommuner er en forventning til at økt betalingsansvar også vil føre til økt innflytelse over valg av institusjonsplass. Også andre høringsinstanser har dette synet. Departementet fastholder imidlertid at ivaretagelsen av bistandsplikten for institusjonstilbudet og ansvaret for å sikre et likeverdig og differensiert tiltaksapparat av høy kvalitet, forutsetter statlig styringsmulighet over bruken av plasser. Staten vil videre, ut fra sitt ansvar for og oversikt over tiltaksapparatet, normalt være best i stand til å kunne vurdere hvilken institusjon som har et tilbud som er best tilpasset barnets behov. Kommunen har likevel en sterk indirekte innflytelse på institusjonsvalget, siden utredningen av barnets behov er kommunens ansvar.

Sammen med det statlige ansvaret for å tilby en egnet institusjonsplass, følger det også et ansvar for å sikre at det foreligger et forsvarlig faglig grunnlag for vurderingen. Kommunens utredning av barnets behov vil i mange tilfeller gi tilstrekkelig grunnlag for at staten kan finne frem til et egnet institusjonstilbud for barnet. Riktige plasseringer i bestemte institusjoner vil imidlertid i noen tilfeller kunne forutsette ytterligere informasjon om barnet. Dette vil særlig kunne være aktuelt i forhold til plasseringer etter § 4-24 og § 4-26. I henhold til § 4-24 fremgår det at fylkesnemnda bare kan fatte vedtak «*dersom institusjonen faglig og materielt er i stand til å tilby barnet tilfredsstillende hjelp sett i forhold til formålet med plasseringen*». Vilkårene stiller store krav til egnetheten av tiltaket som tilbys. Jo mer differensiert institusjonstilbudet er, jo sterkere krav må det stilles til de faglige vurderingene bak en plassering. Dette vil kunne medføre en plikt for statlig barnevernmyndighet til å foreta en selvstendig kartlegging av barnets behov opp mot nærmere bestemte institusjonsplasseringer. Slik kartlegging vil ikke være et alternativ til kommunens utredning, men vil utfylle denne i den grad det er nødvendig for å få et forsvarlig faglig grunnlag for valget av institusjonsplass. Målet er likevel at kommunenes egne utredninger skal være tilstrekkelig, slik at ytterligere kartlegging i statens regi bare vil skje i mer sjeldne tilfeller.

Departementet legger til grunn at ovennevnte presiseringer gir rammer for praktiseringen av statens bistandsplikt i forbindelse med plasseringer utenfor hjemmet. Departementet foreslår å ta

inn sentrale presiseringer i egen forskrift, se nedenfor.

14.4.3 Forskrift om ansvarsfordelingen mellom stat og kommune

Departementet fastholder forslaget om å utarbeide en forskrift som tydeliggjør ansvarsfordelingen mellom stat og kommune ved plasseringer av barn utenfor hjemmet. Formålet er å utarbeide bestemmelser i forskrift som definerer rammer for stat og kommunes ansvar og sikrer at det tas nødvendig hensyn til barnas behov og henholdsvis statens og kommunens vurderinger i ulike faser.

Mange av høringsinstansene er positive til forslaget om en slik forskrift. Motforestillingene er i det vesentlige knyttet til rekkevidden av en ny forskriftshjemmel, og især til et eventuelt forslag om å gi Bufetat adgang til å kunne pålegge kommunen å foreta ytterligere utredninger. Departementet presiserer at det ikke er aktuelt å gå videre med å foreslå en slik bestemmelse. Det vises til kap. 14.4.1.

Evalueringen viser at et eget konfliktområde er uenighet og uklarhet om det er stat eller kommune som har ansvar for ulike oppgaver. Dagens betalingsrundskriv gir en relativt detaljert beskrivelse av ansvarsfordelingen mellom stat og kommune. I praksis oppstår likevel usikkerhet og uenighet. Etter departementets oppfatning vil det være hensiktsmessig å presisere ansvarsfordelingen i forskrift. En forskrift som utfyller barnevernlovens ansvarsbestemmelser, vil være klagende og dermed bidra til bedre samhandling. Slike utfyllende bestemmelser kan for eksempel gjelde at staten skal bygge på kommunens utredninger av barnets behov, samt prinsippet om at kommunen skal ha siste ordet ved valg av type tiltak mens staten har siste ord ved valg av institusjonsplass. Også rammene for statens eget kartleggingsansvar opp mot institusjonsplassering kan det være aktuelt å beskrive nærmere i forskrift. Flere av temaene i Betalingsrundskrivet er for øvrig av en karakter som gjør det mer naturlig å ha dem i en forskrift enn i et rundskriv.

Departementet viser til at bestemmelser om ansvarsfordelingen mellom stat og kommune kan formuleres som presiseringer av de statlige oppgavene. Departementet foreslår derfor at forskriften begrenses til bare å omfatte spørsmål som gjelder statlig barnevernmyndighets myndighet og oppgaver. Dette innebærer at forskriften ikke vil kunne gi bestemmelser som presiserer innholdet i kommunenes egne plikter og oppgaver.

Dette vil blant annet utelukke en prosessbestemmelse som foreslått i høringsnotatet om at kommunene i saker for fylkesnemnda skal legge frem statens tilbud om institusjonsplass. Høringsinstansene som har uttalt seg, er delt i synet på en slik bestemmelse, og noen mener det vil endre lovens ansvarsdeling eller medføre for sterk statlig styring av kommunene. Departementet vurderer det slik at denne problemstillingen uansett bør drøftes i et bredere perspektiv om kravene til fylkesnemndas beslutningsgrunnlag. Etter departementets oppfatning er det videre på bakgrunn av innspillene i høringen, viktigere å gi bestemmelser som gjør statlig barneverns rolle og ansvar i ulike faser mer forutsigbar overfor kommunene. Forskriften vil også kunne omhandle statlig barne-

verns ansvar for å bidra til å inngå samarbeidstaler med kommunen.

Departementet legger til grunn at barnevernloven § 2-3 siste ledd gir hjemmel for departementet til å gi slik forskrift. I henhold til denne bestemmelsen kan departementet gi nærmere forskrifter om statlige barnevernmyndigheters myndighet, oppgaver og organisering på sentralt, regionalt og lokalt nivå. Bestemmelsen ble innført da staten overtok de tidligere fylkeskommunale oppgavene. Forskriftshjemmelen er ikke benyttet til nå.

Et forslag til forskrift vil bli sendt på egen høring. Forslaget må videre ses i sammenheng med forslaget i kap. 13 om å gi hjemmel i barnevernloven § 9-4 til å gi forskrift som fastsetter nærmere rammer for statens betalingsansvar.

15 Statlig støtte til kommunens løsning av sine oppgaver

15.1 Ulovfestet faglig støtte til kommunene i enkeltsaker

15.1.1 Dagens ordning

Et viktig mål med forvaltningsreformen var at staten skulle være en faglig kompetanseressurs for kommunen. Bufetat utfører derfor, ut over den lovpålagte bistandsplikten, også andre faglige oppgaver overfor kommunene i enkeltsaker. Dette gjelder blant annet faglig rådgivning og veiledning i faglig krevende barnevernsaker, samt utredning av barn. Bufetats utvidete rolle er beskrevet i Ot.prp. nr. 9 (2002-2003), der lovforslagene for ansvarsreformen i 2004 ble fremmet. I proposisjonen heter det blant annet at det er behov for en «andrelinjetjeneste som er i stand til å bistå kommunene med nødvendig råd og veiledning i forbindelse med vanskelige barnevernsaker» (side 40). Oppgavene er utdypet i strategidokument fra innføringen av forvaltningsreformen.¹ Der heter det at «fagteamene skal bistå kommunene i plasseringssaker utenfor hjemmet, skal kunne gi faglig bistand i vanskelige barnevernsaker og kunne bistå små kommuner ved å foreta begrensede utredningsoppgaver i kompliserte saker». Rammene for fagteamenes rolle er videreutviklet bl.a. gjennom Bufetats retningslinjer for fagteam (2010). Bufetat utfører videre en rekke andre tiltak og tjenester som går ut over statlig regional barnevernmyndighets lovfestede ansvar. Dette er bl.a. oppgaver i tilknytning til fosterhjemstjenesten eller i form av ulike hjelpetiltak.

Staten har også tatt på seg et noe større økonomisk ansvar enn det som følger av barnevernloven. I dag kan statlig regional barnevernmyndighet dekke utgifter til kommunale hjelpetiltak når tiltaket er et alternativ til plassering utenfor hjemmet. Ordningen er ikke lovfestet, og er beskrevet i rundskriv Q-06/2007 *Oppgave- og ansvarsfordeling mellom kommuner og statlige barnevernmyndigheter – herunder om betalingsordninger i barnevernet*. En forutsetning for å dekke utgiftene er at kom-

munen har vurdert barnets og familiens situasjon slik at lovens grunnvilkår om plassering utenfor hjemmet er oppfylt. Statlig utgiftsdekning vil derfor først og fremst være aktuelt å vurdere i de tilfeller der kommunen har anmodet statlig myndighet om bistand til plassering utenfor hjemmet, men hvor etterfølgende drøftelse mellom kommunen og statlig myndighet viser at hjelpetiltak kan være et alternativ. Selv om vilkårene er oppfylt, er det opp til staten å avgjøre om utgiftene skal dekkes. Kommunen kan derfor ikke kreve at staten skal dekke utgifter som nevnt. I 2011 ble det til sammen brukt om lag 37 millioner kroner på ordningen.

15.1.2 Forslag i høringsnotatet

Departementet foreslo at staten over tid avvikler enkelte av sine ulovfestede oppgaver på kommunens ansvarsområde. Forslaget ble konkretisert til å gjelde faglig rådgivning og veiledning i enkeltsaker, utredningsbistand samt ordningen med refusjon av utgifter til hjelpetiltak. Dette er oppgaver som har nær sammenheng med bistandsplikten etter barnevernloven § 2-3 annet ledd, bokstav b. Departementet viste samtidig til at det sentrale argumentet mot forslaget er at staten da ikke lenger ville kunne gi slik faglig støtte til kommuner med behov for dette.

Undersøkelser viser at mange barneverntjenester fortsatt har et betydelig behov for ytterligere faglig kompetanse, herunder styrket bemanning. En innsnevring av statens faglige engasjement vil kunne gå ut over tilbudet til det enkelte barn og svekke muligheter for at alle barn skal få like god hjelp uansett hvor de bor i landet. Departementet foreslo derfor at staten i en overgangsfase skal tilby slik faglig støtte til kommuner som trenger dette. Departementet foreslo videre at statens faglige støtte på lengre sikt skal foretas i form av generell opplæring og faglig veiledning, og at denne funksjonen bør styrkes.

Bufetats ulovfestede oppgaver er faglige oppgaver som Bufetat ikke er pålagt gjennom barnevernloven, men gjennom virksomhetsstyringen. Departementet foretok ingen generell gjennomgang av

¹ Rundskriv Q-19/2003 *Strategidokument – statlig overtakelse av fylkeskommunale, barnevern og familievern*.

disse oppgavene. Bl.a. ble fosterhjemstjenestens oppgaver ikke gjennomgått. Det ble imidlertid lagt til grunn at Bufetat fortsatt skal implementere og drifte forskningsbaserte tiltak som for eksempel MST og FFT. Denne tiltaksutviklingen handler om å videreutvikle faglig kompetanse som kommer hele barnevernfeltet til gode og som bidrar til et likeverdig tiltaksapparat. Øvrige statlige tiltak og tjenester som etaten ikke har et lovpålagt ansvar for, ble ikke omtalt i notatet.

Departementet foreslo å avvikle refusjonsordningen for hjelpetiltak. Ordningen ble innført for å stimulere kommunene til å iverksette forsterkningstiltak i familien, fremfor plassering utenfor hjemmet. Hvordan ordningen utnyttet, varierer imidlertid mellom kommunene, og ordningen praktiseres ulikt i de ulike fagteamene og regionene. Tiltakene som refunderes kan videre være av varierende art og kvalitet. Ved en avvikling av ordningen vil hjelpetiltakene bli dyrere for kommunen. En konsekvens av å avvikle refusjonsordningen er derfor at tilbudet om hjelpetiltak i hjemmet til erstatning for institusjonsplassering, kan bli mindre brukt. Departementet la i sitt forslag vekt på at ordningen er begrenset i omfang, og oppleves som uforutsigbar for kommunene. En avvikling vil dermed klargjøre ansvarsforholdet mellom stat og kommune.

Forslagene innebærer en innskrenkning av oppgavene til statlig barnevern sammenlignet med dagens praksis.

15.1.3 Høringsinstansenes syn

Et flertall av høringsinstansene støtter forslaget om å avvikle tilbudet om faglig rådgivning og veiledning i enkeltsaker samt utredningstjenester.

Enkelte kommuner viser imidlertid til at de fortsatt vil ha behov for veiledning i enkeltsaker. Hemnes kommune uttaler i sin høringsuttalelse at: «*I stedet for at staten skal avvikle ordningen med faglig råd og veiledning i enkeltsaker, vil Hemnes kommune foreslå å lovfeste Bufetats plikt til å gi faglige råd og veiledning til kommunene i enkeltsaker. På denne måten vil forvaltningsnivåene ha samme rolle i barnevernsspørsmål som i helsespørsmål.*» Mange kommuner og fylkesmenn bekymrer seg for konsekvensene for små kommuner og små fagmiljøer. Bl.a. foreslår NOBO at regionene etablerer enheter som kan rykke ut på anmodning fra kommunene. Flere høringsinstanser etterlyser en nærmere vurdering av fagteamenes rolle i høringsnotatet. KS og NOBO samt kommunene som henviser til deres uttalelser, mener at dagens fagteam bør legges ned i sin nåværende form og

at det vesentlige av deres ressurser bør tilfalle kommunene. Dette følges opp av et ønske om en klarere bestiller – utførermodell.

Bufdir støtter i sin høringsuttalelse en klarere ansvarsfordeling, men mener at det samtidig med en tydelig ansvarsdeling, også må være klare krav til fagutøvelsen i tjenesten. Videre mener *Bufdir* at «*dersom man velger å beholde ansvaret for utredningen lokalt/kommunalt, foreslår direktoratet at statlig regional myndighet, etter anmodning fra kommunen, skal bistå barneverntjenesten i kommunen med utredninger. Dette kan reguleres i lovbestemmelse, for eksempel i § 2-3, annet ledd.*»

RKBU Vest fremholder at «*dersom kommunene i enkeltsaker ikke har muligheter til å henvende seg til fagteamene, vil barnevernfaglige vurderinger lett kunne overlates til et privat marked og motvirke opparbeiding av kompetanse både i kommunalt og statlig barnevern. RKBU Vest fraråder en utvikling der staten ikke har muligheter til å gi bistand i enkeltsaker, men kun har en rolle i å kreve videre utredning fra kommunen. Dette vil etter vårt syn virke unødig konflikt drivende, og øke risikoen for at barnets behov ikke blir tilstrekkelig belyst.*»

I høringen vises det også til Fylkesmannens veiledningsansvar. Flere embeter peker på at Fylkesmannens ansvar på dette området bør løftes tydeligere, og at det er behov for å styrke embetenes veiledningsrolle overfor kommunene.

Norsk psykologforening uttaler følgende:

«Om det statlige barnevernet skal helt ut av operative oppgaver, er det viktig å sikre at kommunene har tilgang på kompetanse når det gjelder allerede godt innarbeide tiltak som i dag ivaretas på statlig nivå. De fleste evidensbaserte foreldreveiledningsprogrammer som søker å forbedre foreldrekompentansen har et godt utbygget system av implementører og veiledere. Departementet bør legge opp til at denne kompetansen fullt ut kan benyttes av det kommunale barnevernet. NPF mener i tillegg at det er viktig at departementet etablerer overgangsordninger for finansiering av evidensbaserte tiltak som i dag ikke er dekket av staten for å sikre at disse tiltakene ikke avvikles etter at *Bufdir*s ansvar for veiledning av kommunene i enkeltsaker bortfaller.»

Et stort antall kommuner samt KS har gitt uttrykk for at staten ikke lenger bør ta på seg ansvar for hjelpetiltak, og at de samlede ressursene til hjembaserte tiltak bør overføres til kommunene.

Enkelte mindre kommuner er imidlertid enig i at statlig barnevern skal ha ansvar for implemen-

tering og drift av forskningsbaserte tiltak. *Radøy kommune* uttaler:

«Radøy kommune støtter videreføring av Bufetat som ansvarleg for implementering og drift av forskningsbaserte tiltak (side 56). Dersom dette blir fordelt ut til kommunane kan det føre til eit mindre kunnskapsbasert barnevern i dei små kommunane.»

15.1.4 Departementets vurderinger og forslag

Statlig barnevern skal på ulike måter bidra til et likeverdig barneverntilbud over hele landet. Dette kommer blant annet til uttrykk ved at staten tilbyr ulike tjenester som går utover det ansvaret barnevernloven legger til det statlige barnevernet. Som det fremgår i kapittel 14, taler hensynet til klarhet i ansvarsfordelingen mellom stat og kommune for at dagens fagteams råd- og veiledningsoppgaver i enkeltsaker begrenses til hva som følger av den lovfestede bistandsplikten. Det samme gjelder enkeltstående utredningsoppdrag for kommunen. Denne begrensningen er også i samsvar med forutsetningene for budsjettet i 2013. Endringen vil bidra til å tydeliggjøre kommunenes eget faglige ansvar, slik at de selv må bygge opp, eller på annen måte skaffe seg tilgang til, tilstrekkelig kompetanse.

Mange kommuner har allerede i dag tilstrekkelig kompetanse til å ivareta dette faglige arbeidet, og benytter seg i liten grad av disse statlige tilbudene. Det er imidlertid på bakgrunn av Bufetats engasjement i dag, ikke realistisk å legge til grunn at samtlige kommuner i dag har tilstrekkelig kompetanse til å håndtere alle typer saker på en god måte. De av kommunene som ikke har tilstrekkelig kompetanse, må skaffe seg kompetansen utenfra. Som omtalt i foregående kapittel har Bufdir foreslått at statlig barnevern bør ha hjemmel til å utføre utredningsoppdrag overfor kommunene på kommunens etterspørsel. Også andre høringsinstanser, som RKBV Vest, mener det statlige barnevernet fortsatt må ha adgang til å bidra i enkeltsaker, mens andre oppfatter dette som «mistillit» til det kommunale barnevernet. Departementet legger til grunn at forslag som det Bufdir og RKBV Vest kommer med er uttrykk for at sentrale fagmiljøer betviler at alle kommuner i dag har tilgang til tilstrekkelig kompetanse. Høringen viser at mange høringsinstanser er spesielt bekymret for konsekvensene for små kommuner og små fagmiljø.

Departementet forutsetter at kommunene vil sørge for å bygge opp eller på annen måte skaffe seg tilgang til nødvendig kompetanse i en situasjon hvor Bufetat gjennom sine fagteam ikke lenger skal kunne bidra slik de har vært vant til. I kapittel 7 foreslår departementet tiltak for å fremme flere robuste barneverntjenester. Her pekes det spesielt på at interkommunale samarbeid på barnevernområdet kan bidra til etablering av større fagfellesskap og økt tilgang på kompetanse. I kapittel 15.2 foreslår departementet videre å utvide Bufdirs mandat som fagorgan for det kommunale barnevernet. Det vil imidlertid ta noe tid før alle kommuner er kommet dit de skal være ressurs- og kompetansemessig for å kunne møte utfordringene. Departementet legger derfor opp til at Bufetat i en overgangsperiode på inntil tre år mot kommunal egenbetaling skal kunne tilby utredning av barn som en tjeneste til kommuner som selv ikke ser seg i stand til å få gjennomført utredninger av tilstrekkelig høy kvalitet. Departementet forutsetter at etaten inngår avtaler med aktuelle kommuner om slike tjenester. Utredningsarbeid hører til kommunenes ansvarsområde.

Departementet legger samtidig til grunn at Bufetat fortsatt skal implementere og drifte visse forskningsbaserte tiltak. Denne tiltaksutviklingen handler om å videreutvikle faglig kompetanse som kommer hele barnevernfeltet til gode og som bidrar til et likeverdig barnevern. Omfanget av tilbudet skal vurderes på et helhetlig grunnlag og ut fra hensynet til kommunenes ulike forutsetninger for å ivareta tilsvarende tiltak.

Departementet viser for øvrig til kapittel 8 om hjelpetiltak.

Departementet viser til forslaget i høringsnotatet om å avvikle refusjonsordningen for kommunale hjelpetiltak når tiltaket er et alternativ til plassering utenfor hjemmet. Departementet vil følge opp dette i de årlige budsjettframleggene.

15.2 Utvikling og formidling av kunnskap og tiltak til kommunene

15.2.1 Dagens situasjon

Bufdir ble etablert som et sentralt myndighetsorgan underlagt departementets instruksjonsmyndighet som følge av forvaltningsreformen. Direktoratet har ansvar for den faglige og administrative ledelsen av Bufetat og skal samordne virksomheten i regionene for å sikre likeverdig tjenesteyting i hele landet. Direktoratet får sin myndighet etter delegasjon fra departementet. I

tildelingsbrevet til Bufdir for 2013 heter det blant annet at direktoratet både skal være et fagorgan på barnevernområdet og tilby barneverntjenester på vegne av staten.

15.2.2 Forslag i høringsnotatet

I høringsnotatet ba departementet om høringsinstansenes syn på hvorvidt det ses som hensiktsmessig å endre statens faglige oppdrag overfor kommunene fra dagens operative rolle til en mer generell faglig rolle.

Departementet viste til at det er viktig å videreføre statens ansvar for kunnskapsoppbygging og kompetanseheving, slik at barna møter et kunnskapsbasert barnevern. Mange kommuner har stort behov for tilførsel av faglig kompetanse, og mange kommuner har benyttet Bufetat som en kompetanseressurs. Departementet viste til at flere evalueringsrapporter anbefaler at staten, i stedet for å involvere seg på kommunenes ansvarsområde i enkeltsaker, begrenser sitt ansvar til klassiske direktoratsfunksjoner, som å utarbeide nasjonale standarder og veiledninger om hva som er god saksbehandling og god kvalitet i det kommunale barnevernet. Også det å opprette et eget kunnskapscenter er foreslått i evalueringen.

Departementet viste til at sterke hensyn taler for at staten i større grad bidrar i form av generell opplæring og faglig veiledning. Slik faglig veiledning må blant annet hente sin legitimitet gjennom gode prosesser som synliggjør et kunnskapsgrunnlag og forankring i fagmiljø. Det må også utvikles gode kvalitetsindikatorer i barneverntjenesten, og faglige standarder for hva som er virksom forebygging og riktig tiltaksbruk (best practice) i det kommunale barnevernet. I tillegg bør det faglige mandatet inkludere ansvar for å gi opplæring til kommunene i bruk av kartleggingsverktøy og annen utredningsmetodikk.

At faglig veiledning foretas av et annet statlig nivå enn det nivået som samhandler med kommunene i enkeltsaker, vil gi økt legitimitet til den faglige rådgivningen. En slik faglig funksjon må derfor være atskilt fra tjenestedelen. Innspill fra det foreslåtte fagrådet, jf kapittel 15.3, vil kunne gi verdifull kunnskap til Bufdir i dette arbeidet.

15.2.3 Høringsinstansenes syn

Høringen viser at det er en relativt stor oppslutning om å etablere et nasjonalt organ med ansvar for faglig utvikling og kompetanseutvikling for hele barnevernet. Høringsinstansene er imidler-

tid delt i synet på om Bufdir er det rette organet for å ivareta dette.

Høringen tyder på en generell enighet om at det er et behov for å bygge opp og styrke kompetansen i det kommunale barnevernet. *Atferdssenteret* peker blant annet på at det er «vanskelig å vurdere kvaliteten av departementets forslag om endring i ansvars- og finansieringsordninger i barnevernet uten å samtidig se dette i sammenheng med en overordnet plan for hvordan barnevernet tilføres tilstrekkelig kompetanse til å utføre de oppgaver som tillegges».

Forslaget om at ansvaret legges til Bufdir støttes av *Bufdir* selv og andre direktorater, samt en rekke organisasjoner og kompetansemiljø. Flere viser til at økt faglig og økonomisk ansvar til kommunene gir behov for et felles organ som kan støtte opp under kommunenes kvalitetsarbeid. Støtte til forslaget begrunnes også i behovet for å formidle kunnskap til kommunene. *RBUP Øst og Sør* uttaler at det er «viktig å fremme tiltak som kan styrke fagligheten, fremme implementeringen av kvalitetsforbedring og bidra til bedre koordinering av oppgaveløsningen. Det bør innebære at også kommunene får et fagdirektorat som – som foreslått – kan spille en mer generell faglig rolle. Et fagdirektorat, når det fungerer godt, vil nettopp spille en viktig rolle for å legge et mer enhetlig og faglig sterkt grunnlag for en tjenestes virksomhet». Et annet moment fra høringen er at en felles faglig instans kan bidra til å styrke barneverntjenestens kompetanse i arbeid med saker som krever spesialkunnskap, for eksempel i arbeid med barn med minoritetsbakgrunn.

Bergen og Trondheim er blant kommunene som går langt i å støtte forslaget. Støtten må imidlertid ses i sammenheng med kommunenes vurderinger av statens rolle på barnevernområdet generelt. *Trondheim kommune* uttaler blant annet: «oppgavefordelingen mellom kommunalt og statlig barnevern må gjennomgås slik at oppgavene fordeles ut fra at statlig og kommunalt barnevern skal ha komplementære egenskaper. (...) *Trondheim kommune* ønsker vurdert å legge ned Bufetat og overføre ressursene til kommunene, som alternativ til at de større kommunene får totalansvar for barnevernet. Bufdir blir i så fall et direktorat med tradisjonell direktoratsfunksjon som skal gi faglige råd og være pådriver for kunnskapsproduksjon.»

Hoveddelen av kommunene sammen med *NOBO (Norsk barnevernlederorganisasjon)* og *KS* er i hovedsak kritiske til statens rolle og skeptiske til at ansvaret for faglig opplæring og veiledning skal legges til Bufdir. Flere ønsker at et slikt ansvar må legges til en mer uavhengig instans.

Mange av høringsinstansene peker på Regionalt kunnskapssenter for barn og unge (RKBU) som en egnet instans. Høringsuttalelsen fra *RKBU Vest* støtter til dels dette synet. De peker på at det er hensiktsmessig å bygge på allerede eksisterende regionale forsknings- og kunnskapssentre for barnevern og psykisk helse.

Høringsinstansenes skepsis til Bufdir som fagdirektorat for kommunene handler blant annet om at Bufdirs dobbeltrolle som fagutvikler og tjenesteleverandør vurderes som problematisk. *KS* uttaler at «*Bufetats foreslåtte dobbeltrolle som 1) bistandspliktige overfor kommunene og 2) faglige «normsettere» for barnevernet, er uforenlige, og må revurderes*». Mange kommuner slutter opp om dette og peker på at Bufdir og Bufetat i stedet bør rendyrke sin rolle som tjenesteleverandør.

Det pekes også på manglende tillit til Bufdir som fagorgan. Flere kommuner mener at Bufdir og Bufetat mangler nødvendig kunnskap om kommunalt barnevern. I følge kommunene har statens tiltaks- og kunnskapsutvikling vært preget av at det legges liten vekt på kommunenes behov og liten tiltro til kommunenes egen kompetanse. *NOBO* viser til evalueringen av forvaltningsreformen og fremhever blant annet at «*det er lagt opp til en top-down tilnærming til kunnskaps- og tiltaksutvikling der kunnskapen skal produseres i forskningsmiljøer og formidles til praksisfeltet. Vi vil igjen understreke at kommunene er kritiske til denne tilnærmingen.*» Flere kommuner tolker også forslaget som et forsøk på å legge til rette for mer styring og kontroll av kommunene, og det vises til at tilsynsmyndigheten allerede har denne rollen.

15.2.4 Departementets vurderinger og forslag

Det er et mål at barnevernet skal være kunnskapsbasert. Barn, unge og familier skal motta tjenester og tiltak av høy kvalitet, og tiltak som i størst mulig grad er dokumentert som virksomme. Departementet legger til grunn at utvikling av et kunnskapsbasert barnevern over hele landet krever at alle kommuner har tilgang til kunnskap og mulighet til å ta i bruk kunnskap.

Forslaget om etablering av et felles nasjonalt fagorgan må også ses i sammenheng med proposisjonens forslag om å lovfeste krav til forsvarlighet. Forsvarlighet handler blant annet om forventninger til hvordan tjenestene bør være, basert på vurderinger av god barnevernfaglig praksis. Mange høringsinstanser, deriblant mange kommuner, er opptatt av at innholdet i forsvarlighets-

kravet må konkretiseres og utdypes. Systematisk arbeid for å fremme kvalitet og kunnskapsbasert praksis bør derfor omfatte faglig støtte i form av veiledning og faglige anbefalinger. Faglige anbefalinger må ta utgangspunkt i behovet i barnevernet, være basert på forskning, og bør på sikt også være en del av opplæringen i grunnutdanningene som kvalifiserer til arbeid i barnevernet. Departementet mener dette vil forutsette omfattende prosesser som krever sentral koordinering og etablering av et nasjonalt fagorgan.

Flere høringsinstanser ønsker at ansvaret for faglig utvikling må legges til en uavhengig instans. Mange av høringsinstansene peker på RKBU som en egnet instans. Departementet legger vekt på at det kreves et sentralt fagorgan som kan innhente og oppsummere kunnskap, samt tilby kunnskapsformidling, opplæring og veiledning til hele landet. De regionale sentrene vil være mindre egnet til å ivareta en slik koordinerende rolle. De bør imidlertid ha en sentral rolle i kunnskapsutvikling og kunnskapsspredning sammen med andre kompetansemiljøer innenfor barnevernfeltet og fylkesmannsembetene.

Departementet mener at det er hensiktsmessig at ansvaret for faglig utvikling av barnevernet legges til Bufdir. Generell faglig utvikling er en naturlig direktoratsoppgave. Kunnskaps- og tiltaksutvikling rettet mot hele landet bør forankres i nasjonal styring og politikktutforming. Dette er i tråd med hvordan forvaltningen er organisert innenfor andre fagområder. En utvidelse av Bufdirs mandat overfor kommunene og det kommunale barnevernet vil også kunne styrke samarbeidet mellom Bufdir og andre direktorater på velferdsområdet.

Bufdir har allerede et ansvar for faglig utvikling av det statlige barnevernet, i tillegg til enkelte oppgaver knyttet til kunnskaps- og tiltaksutvikling i kommunene. En utvidelse av Bufdirs mandat som fagorgan for kommunalt barnevern vil bygge på strukturer og kompetanse som allerede finnes og vil understøtte målet om ett felles barnevern. Samtidig må fagutviklingen være forankret i relevante fag- og forskningsmiljøer. Det er ikke noe mål at Bufdir skal være oppdatert om kunnskapsstatus på alle forhold i barnevernet. Direktoratets unike rolle vil være rollen som faglig koordinator og prosesseier, med ansvar for å engasjere aktuelle kunnskapsmiljøer i utarbeidelse av faglige anbefalinger.

Det er samtidig viktig å ta hensyn til kommunenes motargumenter. Samhandlingsproblematikk og varierende tillit til Bufdir fremstår som en hovedinnvending mot at ansvaret for generell opp-

læring og veiledning legges til Bufdir. Et sentralt fagorgan for barnevernet må ha nødvendig legitimitet. Etter departementets vurdering kan høringsinstansenes skepsis til Bufdir som fagdirektorat for kommunene møtes ved at den faglige rollen organiseres og utøves på måter som fremmer legitimitet. Legitimitet kan til dels styrkes gjennom organisatoriske løsninger. Det bør vurderes nærmere hvordan Bufdirs faglige oppgaver kan skilles organisatorisk fra direktoratets oppgaver knyttet til drift av Bufetat. Organisering av oppgaver må samtidig skje på måter som gjør det mulig å utnytte effektivt eksisterende kompetanse og eksisterende personalressurser.

Det viktigste grepet for å styrke den faglige legitimiteten vil likevel være å sørge for brede og inkluderende prosesser. Kommunene og Bufdir må sammen definere behov for kunnskaps- og tiltaksutvikling. I Kommunal og regionaldepartementets Meld. St. 12 (2011-2012) *Stat og kommune – styring og samspel* uttales det i denne forbindelse:

«Det er behov for statleg rettleiing av kommunane for at dei skal kunne løyse kompliserte oppgåver på rett måte og til det beste for innbyggjarane. (...) Ved utforminga av rettleiingar er det viktig at avsendarane sentralt tenkjer over kva som er mest nyttig for mottakarane i kommunane, som er dei formelt ansvarlege for tenestene og for forvaltningsoppgåvene. Dermed er det naturleg å prioritere område der rettleiing blir etterspurt. Representantar for kommunesektoren bør også i større grad få medverke ved utarbeiding av rettleiingar og andre informasjonstiltak som skal rettast mot kommunane.»

Departementet legger til grunn at statens faglige styring av det kommunale barnevernet må skje innenfor disse rammene. Departementet mener derfor det bør legges vekt på følgende prinsipper:

- Fagutvikling må ta utgangspunkt i reelle behov. Identifisering av behov bør derfor skje gjennom forstudier og i dialog med kommunesektoren og andre viktige parter, herunder barn og unge med erfaring fra barnevernet.
- Kunnskapsgrunnlag må etableres i åpne og inkluderende prosesser gjennom systematisk innhenting og sammenstilling av forskning og barnevernfaglig kunnskap.
- Som faglig koordinator og prosesseier må Bufdir vurdere etablerte kunnskapsgrunnlag og omsette dem til faglige anbefalinger som er av relevans og til nytte for praksisfeltet.

- Implementering er barneverntjenestenes ansvar og må være basert på at den enkelte tjeneste ønsker å ta i bruk ny kunnskap. Staten må stimulere til implementering av ny kunnskap i kommunene gjennom faglig støtte og veiledning.
- Det må utvikles systemer som gjør det mulig å vurdere kvaliteten i det kommunale barnevernet opp mot kvalitetsdimensjoner og faglige anbefalinger. Systemene må videre gjøre det mulig for kommunene å vurdere egen status sammenlignet med andre kommuner.

En tilnærming basert på disse prinsippene vil etter departementets vurdering møte de vesentligste innvendingene som er presentert gjennom høringen. Departementet vil derfor gå videre med forslaget om å utvide Bufdirs mandat som fagorgan for det kommunale barnevernet. Den faglige rollen må innrettes slik at kunnskaps- og tiltaksutvikling skjer med bakgrunn i kommunenes behov og med formål å støtte kommunenes kvalitetsarbeid. Departementet vil i det videre arbeidet også vurdere forholdet mellom Bufdirs rolle som fagorgan og Fylkesmannens veileder- og tilsynsfunksjon.

15.3 Utvikling av tjenestespekteret gjennom fagråd

15.3.1 Forslag i høringsnotatet

I høringsnotatet viste departementet til at mye godt arbeid er gjort for å utvikle en konstruktiv faglig samhandling mellom statlig og kommunalt barnevern. Samtidig pekes det på klare utfordringer.

Stat og kommune har utviklet ulike samarbeidsprosjekter for å sikre bedre faglig dialog mellom forvaltningsnivåene. BLD, KS og Bufdir lanserte i 2010 veilederen «Sammen om et godt barnevern». Veilederen er utarbeidet som et verktøy for inngåelse av forpliktende samarbeidsavtaler mellom kommunalt og statlig barnevern. Statlig barnevern gjennomførte dessuten i 2011 fjorten dialogkonferanser rundt om i landet. Formålet med dialogkonferansene var å drøfte behovene for å videreutvikle tjenestetilbudet i barneverninstitusjonene. På konferansene deltok kommuner og øvrige samarbeidspartnere sammen med Bufetat.

Departementet viste i høringsnotatet til at det er nødvendig å videreføre og videreutvikle slike samarbeidsformer mellom stat og kommune. Ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene forutsetter samhandling, som også i noen tilfeller vil

være utfordrende. Økt betalingsansvar for kommunene vil dessuten kunne gi nye samhandlingsutfordringer. For i fremtiden å videreføre og sikre god dialog mellom stat og kommune om samhandlingen på barnevernområdet, foreslo departementet en permanent arena for dialog mellom de to forvaltningsnivåene i barnevernet. Dette kan gjøres på ulike måter, f.eks. gjennom opprettelsen av et permanent fagråd med representanter fra kommunene og det statlige barnevernet. Den nærmere utforming av en slik arena må foretas i nært samarbeid med kommunene.

15.3.2 Høringsinstansenes syn

Det er relativt få høringsinstanser som har uttalt seg spesielt om forslaget om fagråd. Forslaget får i hovedsak støtte av dem som har uttalt seg. *Oslo, Bergen og Trondheim* er blant kommunene som støtter forslaget. Forslaget støttes også av *Fellesorganisasjonen (FO)*. Andre kommuner, blant annet *Stavanger og Sandnes*, uttaler at det er vanskelig å ta stilling til forslaget, fordi det er uklart hvilket mandat, hvilken sammensetning og hvilken rolle et slikt fagråd skal ha. *NOBO* deler dette standpunktet.

Advokatforeningen er skeptisk og uttaler:

«Når det gjelder forslag om oppnevning av et fagråd som skal sikre god faglig dialog, er Advokatforeningen usikker på om opprettelsen av et ytterligere «nivå» i den statlige barnevernsektoren er veien å gå. Advokatforeningen er redd for at dette kun vil innebære ytterligere byråkrati og ikke føre til en reell bedring av samhandlingen. Det synes å være et bedre tiltak å lære av de kommunene og fagteamene hvor samhandlingen faktisk har fungert, samt at man allerede har forvaltningsorganer som kan ivareta generell faglig veiledning».

15.3.3 Departementets vurderinger og forslag

For å kunne utvikle tjenester og tiltak som er best mulig tilpasset barnas behov, kreves det at man er i stand til å utnytte både kommunenes og statens kunnskap og erfaringer. Etter departementets syn er det viktig med permanente drøftingsarenaer der staten møter som tilbyder av statlige tjenester, mens kommunen møter som den som etterspør statlige tjenester. Et fagråd kan ha en viktig funksjon med tanke på hvordan det statlige tjenestespekteret best kan tilpasses, dimensjoneres og differensieres for å møte kommunenes behov. Dette betyr at kommunenes etterspørsel, samt vurderinger av barn og ungdoms behov for tjenester, vil danne grunnlag for drøftinger. Samtidig kan et fagråd også bidra til en større forståelse for Bufetats vurderinger og prioriteringer.

Departementet legger til grunn at fagrådet skal være en arena for generelle drøftinger av tiltaksapparatet mellom de to nivåene i barnevernet. Dette er en dialog som uansett må tas for å sørge for samsvar mellom tiltaksapparatet som tilbys av staten og tiltakene som etterspørres av kommunene. Fraværet av god dialog om dette vil føre til langt mer unødvendig byråkrati enn det administrative arbeid et fagråd i seg selv kan tenkes å medføre. Det legges dessuten til grunn at et fagråd ikke skal ha noen rolle i enkeltsaker. Fagrådets primære funksjon vil være å bidra til å gjøre det statlige tiltaksapparatet mest mulig relevant og tilpasset etterspørselen.

Fagrådet skal etableres på nasjonalt nivå og administreres av Bufdir. Drøftinger bør i stor grad baseres på aktuelle problemstillinger fra praksisfeltet. Det bør derfor etableres regionale dialogfora tilknyttet fagrådet. Det er mulig å tenke seg ulike modeller for sammensetning og representasjon. Departementet ser at det kan være hensiktsmessig at representasjon i fagrådene avgrenses til representanter fra statlig barnevern og kommunesektoren.

16 Barnevernlovens regler om organisering av statlig barnevernmyndighet

16.1 Gjeldende rett

I henhold til barnevernloven § 2-2 er de statlige barnevernmyndighetene inndelt i sentralt nivå, regionalt nivå, fylkesnivå og lokalt nivå. De statlige barnevernmyndighetene ledes av departementet.

Departementet er statlig sentral barnevernmyndighet. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har fått delegert ansvar for å ivareta sentrale fellesoppgaver og holde en overordnet styring av regionene. I tildelingsbrevet for 2013 heter det at «*Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) mottar fullmakter på vegne av Bufetat. Direktoratet har ansvaret for den faglige og administrative ledelsen av etaten, og kan instruere og delegere til regionene i Bufetat. Det er direktoratets ansvar å sørge for at vedtatt politikk iverksettes på etatens ansvarsområder.*»

I tillegg er direktoratet et overordnet forvaltningsorgan for regionene, slik at enkeltvedtak i regionene kan påklages til direktoratet. Direktoratet er således overordnet regionene med instruksjonsrett overfor regionene etter alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper. Direktoratet fremkommer imidlertid ikke i barnevernloven og har ingen lovpålagte oppgaver. Barnevernloven gir oppgaver til statlig regional barnevernmyndighet. Fagteamene er en del av statlig regional barnevernmyndighet.

Statlig barnevernmyndighet på lokalt nivå er institusjonene, se barnevernloven § 2-3 sjette ledd. De statlige institusjonene er egne forvaltningsorganer underlagt regional barnevernmyndighets instruksjonsmyndighet. De private institusjonene er å anse som forvaltningsorganer for den del av virksomheten som gjelder myndighetsutøvelse.

16.2 Forslaget i høringsnotatet og bakgrunnen for dette

Reglene i barnevernloven § 2-2 gjenspeiler ikke fullt ut statlig barnevernmyndighets faktiske orga-

nisering. Barnevernloven gir statlig regional barnevernmyndighet en rekke oppgaver. Direktoratets rolle som ansvarlig for sentrale fellesoppgaver knyttet til regionens lovpålagte oppgaver, fremkommer imidlertid ikke i loven. Direktoratets rolle som overordnet organ går heller ikke frem. Dette gjør bestemmelsen unødig uklar og bidrar til styringsutfordringer overfor regionene som har lovpålagte oppgaver. Departementet foreslo derfor å endre barnevernloven § 2-2 slik at den tilpasses den faktiske organiseringen av statlig barnevernmyndighet. Det ble videre sett som hensiktsmessig at betegnelsen fylkesnivå ble erstattet med fylkesmannen.

Departementet foreslo på denne bakgrunn at det i bestemmelsens første ledd fremgår at de statlige barnevernmyndighetene består av departementet, Barne-, ungdoms- og familieetaten og fylkesmennene. Videre foreslo departementet et nytt annet ledd der det fremgår at Barne-, ungdoms- og familieetaten er inndelt i sentralt, regionalt og lokalt nivå samt at etatens sentrale nivå leder etatens virksomhet. Formålet var å skape større klarhet om roller og ansvar, og derved legge bedre til rette for etatens virksomhetsstyring.

Departementet viste videre til at ansvaret for oppgaver etter barnevernloven etter dette kan tillegges Barne-, ungdoms- og familieetaten. Unntak må gjelde oppgaver der regionene i dag fatter enkeltvedtak etter barnevernloven, bl.a. barnevernloven § 5-8, der region og direktorat (sentralt nivå) må nevnes konkret i loven. Tilsvarende ble det vurdert som hensiktsmessig at oppgaver som er gitt til lokalt nivå (institusjoner) fortsatt tillegges institusjonsnivået. Departementet foreslo på denne bakgrunn at dagens bruk av «statlig regional barnevernmyndighet» erstattes med «Barne-, ungdoms- og familieetaten» i en rekke av barnevernlovens bestemmelser. I enkelte tilfeller ble det foreslått å benytte «regionalt nivå i Barne-, ungdoms- og familieetaten» og «sentralt nivå i Barne-, ungdoms- og familieetaten». I tillegg inne-

bærer forslaget større frihet for etaten til å organisere sin egen virksomhet.

Departementet viste til at Bufetat også har ansvar for oppgaver etter annet lovverk enn barnevernloven. Departementet la til grunn at endringene ikke ville komme til anvendelse på disse områdene.

16.3 Høringsinstansenes syn

Det er om lag 5 høringsinstanser som uttaler seg spesielt om forslaget, men de få som har uttalt seg støtter dette (*Fagforbundet, Sebbelows stiftelse, Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, Norsk Psykologforening*). Begrunnelsen er at endringen vil styrke Bufdirs status som overordnet organ og skape klarhet i roller og ansvar.

16.4 Departementets vurderinger og forslag

Departementet viser til at hensynet til å oppnå større klarhet i roller og ansvar er et gjennomgående hensyn i proposisjonen. Dette gjelder også internt i statlig barnevern.

Direktoratet er i dag uten lovpålagte oppgaver. Dette skaper styringsutfordringer overfor regionen som har lovfestede oppgaver lagt til seg. Evalueringen viser at etaten har utfordringer knyttet til virksomhetsstyringen. En lovendring som gjenspeiler den faktiske oppgavefordelingen i etaten, vil styrke direktoratets status som overordnet organ og ansvarlig for styringen av etaten. Departementet opprettholder derfor forslaget om endringer i barnevernloven § 2-2 slik at bestemmelsen gjenspeiler den faktiske oppgavefordelingen i etaten. Dette vil skape større klarhet om roller og ansvar, og derved legge bedre til rette for etatens virksomhetsstyring. Endringen medfører ingen endringer i den faktiske organiseringen.

I bestemmelsen bør det gå klart frem at Bufetat er inndelt i et sentralt og et regionalt nivå. Det følger av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper at nivåene vil utgjøre to atskilte forvaltningsorganer. Dette er også i samsvar med dagens system. For øvrig foreslås at betegnelsen fylkesnivå i § 2-2 erstattes med fylkesmannen. Dette er i samsvar med at statlig barnevernmyndighet på fylkesnivå er fylkesmennene. Det er

også fylkesmannen som gis oppgaver etter barnevernloven.

At regionen har lovpålagte oppgaver skaper videre en viss uklarhet knyttet til hvilke sentrale samordningsoppgaver loven åpner for at direktoratet kan ta på seg. En lovendring som tildeler oppgaver til etaten og ikke spesielt til region eller direktorat, vil legge til rette for en hensiktsmessig oppgavefordeling mellom region og direktorat. Forslaget vil tydeliggjøre at sentralt nivå, uten hinder av loven, kan samordne de oppgavene som loven i dag tillegger regionalt nivå. Dette vil være oppgaver som mest hensiktsmessig bør utføres på sentralt nivå.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at ansvaret for oppgaver etter barnevernloven etter dette tillegges Bufetat i stedet for statlig regional barnevernmyndighet. Unntak må gjelde oppgavene der regionene i dag fatter enkeltvedtak etter barnevernloven, bl.a. barnevernloven § 5-8, der region og direktorat (sentralt nivå) må nevnes konkret i loven. Tilsvarende er det hensiktsmessig at oppgaver som er gitt til lokalt nivå (institusjoner) fortsatt tillegges institusjonsnivået.

Forslaget innebærer større frihet for etaten til å organisere sin egen virksomhet. Formålet med forslaget er imidlertid ikke å legge opp til en betydelig omfordeling av oppgaver mellom region og direktorat. Hovedvekten av oppgavene som loven i dag tillegger regionen, er oppgaver som etter sin art mest hensiktsmessig bør utføres på regionalt nivå.

Vesentlige spørsmål knyttet til organisering vil være underlagt departementets styring av etaten. Bl.a. vil det være naturlig å vurdere hvordan administrative funksjoner kan effektiviseres.

Forslaget gjelder organiseringen av statlig barnevernmyndighet. Bufetat har også oppgaver etter annet lovverk. Departementet legger til grunn at endringene i barnevernloven ikke får konsekvenser for disse oppgaveområdene.

Departementet foreslår etter dette endringer i barnevernloven § 2-2 i samsvar med ovennevnte. I tillegg foreslås endringer i en rekke av barnevernlovens bestemmelser slik at dagens bruk av «statlig regional barnevernmyndighet» erstattes med «Barne-, ungdoms- og familieetaten». I enkelte tilfeller benyttes imidlertid «regionalt nivå i Barne-, ungdoms- og familieetaten» og «sentralt nivå i Barne-, ungdoms- og familieetaten». Det vises til lovutkastet.

17 Lovfestet forsvarlighetskrav

17.1 Gjeldende rett

Barnevernloven inneholder ingen uttrykkelig bestemmelse om at tjenester og tiltak som ytes av barnevernet skal være forsvarlige. Selv om loven ikke inneholder en slik eksplisitt bestemmelse, er det likevel ikke tvilsomt at barnevernet har plikt til å yte tjenester og tiltak som er faglig forsvarlige.

Et av hovedformålene med barnevernloven er «å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid». Videre er det et overordnet prinsipp at det skal legges avgjørende vekt på å finne tiltak som er til det enkelte barnets beste, jf. barnevernloven § 4-1. Dette gjelder både i vurderingen av om det skal settes inn tiltak og ved valg av tiltak i det enkelte tilfellet. Videre fremgår det av artikkel 3 i FNs barnekonvensjon, at hensynet til barnets beste er et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn.¹ De enkelte bestemmelsene i barnevernloven er ment å underbygge lovens formål og hensynet til barnets beste. Med utgangspunkt i lovens formål, hensynet til barnets beste, og allmenne rettsprinsipper er det ikke tvilsomt at barnevernet også i dag har plikt til å yte tjenester og tiltak som er faglig forsvarlige.

Kommunen er ansvarlig for å utføre de oppgavene som etter loven ikke er lagt til et statlig organ, jf. barnevernloven § 2-1. Kommunens barneverntjeneste har blant annet plikt til å gjennomgå og vurdere innkomne meldinger innen gitte frister, jf. barnevernloven §§ 4-2 og 4-3. Der som det er rimelig grunn til å anta at det kan foreligge forhold som kan gi grunnlag for å iverksette barneverntiltak har barneverntjenesten plikt til å åpne undersøkelse, jf. barnevernloven § 4-3. Barneverntjenesten har også ansvar for å gi råd og veiledning, treffe enkeltvedtak i saker som gjelder frivillige hjelpetiltak, forberede saker for fylkesnemnda og å iverksette og følge opp tiltak. Kom-

munen har videre plikt til å sørge for «nødvendig opplæring av barneverntjenestens personell». Det fremgår også av bestemmelsen at kommunen skal ha internkontroll for å sikre at kommunen utfører sine lovpålagte oppgaver. Internkontrollplikten er nærmere regulert i forskrift.² Med internkontroll menes systematiske tiltak som skal sikre at barneverntjenestens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av barnevernloven. Internkontrollen skal tilpasses barneverntjenestens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold og ha det omfang som er nødvendig for å etterleve kommunens oppgaver etter barnevernloven, jf. § 4 i forskriften. Det fremgår av samme bestemmelse at internkontrollplikten blant annet innebærer at kommunen har plikt til å sørge for at de ansatte har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter på fagområdet.

Internkontrollplikten innebærer også at det må arbeides systematisk med å avdekke situasjoner der det kan eller har oppstått svikt eller mangler. Dette innebærer at man på ledernivå må etablere systemer som i størst mulig grad sikrer at menneskelig svikt ikke skjer. Dersom svikt skjer bør systemene være innrettet slik at dette fanges opp for å begrense skadevirkninger og for å forebygge at tilsvarende situasjoner skjer på nytt.

Statlig regional barnevernmyndighet har ansvar for etablering og drift av barneverninstitusjoner, jf. barnevernloven § 5-1. For å sikre at institusjonene holder forsvarlig nivå er det blant annet gitt krav om materiell standard, krav til bemanning og krav til de ansattes kompetanse, jf. barnevernloven § 5-10. Kravene er nærmere regulert i forskrift.³ Det fremgår av forskriften at institusjonen blant annet skal ha en stillingsplan som sikrer at driften er «faglig forsvarlig», jf. § 5 i forskriften. Videre skal institusjonen ha tilsatt personell med «tilstrekkelig nivå og bredde i kompetansen sett i

¹ Barnekonvensjonen er inkorporert som norsk lov og har forrang ved motstrid, jf. lov 21 mai 1999 nr. 30 (menneskerettsloven) § 3.

² Internkontrollplikten er nærmere regulert i *Forskrift 14 des. 2005 nr. 1584 om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester*

³ *Forskrift 10 juni 2008 nr. 580 om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner (kvalitetsforskriften)*

forhold til institusjonens målgruppe og målsetting». Institusjonen skal også ha en arbeidstidsordning som «sikrer kontinuitet og stabilitet for beboerne». Videre skal institusjonen sørge for at de ansatte får «nødvendig faglig veiledning og opplæring».

Barneverninstitusjoner har plikt til å ha internkontroll for å sikre at institusjonen utfører sine oppgaver i samsvar med loven. Det nærmere innholdet i internkontrollplikten er regulert i forskrift.⁴

Fylkesmannen har ansvar for å føre tilsyn med barnevernvirksomheten i de enkelte kommuner, jf. barnevernloven § 2-3 fjerde ledd. Fylkesmannen skal føre tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av sine plikter etter barnevernloven, jf. § 2-3 b annet ledd. Dette innebærer at tilsynsansvaret for det første omfatter å påse at kommunene faktisk utfører de oppgavene de er pålagt etter barnevernloven. For det andre omfatter tilsynet å påse at oppgavene utføres innenfor lovens rammer. Reglene i kommuneloven kapittel 10A gjelder for fylkesmannens tilsynsvirksomhet med kommunen. Dette innebærer at fylkesmannen kan pålegge kommuner å rette forhold som er i strid med bestemmelser i barnevernloven. Når det gjelder tidsfrister for barneverntjenestens oppfølging av meldinger og undersøkelser, jf. barnevernloven §§ 4-2 og 4-3, går det direkte frem av barnevernloven § 6-9 at fylkesmannen kan ilegge kommunen mulkt.⁵

Fylkesmannen fører også tilsyn med barneverninstitusjoner, sentre for foreldre og barn og omsorgsentre for mindreårige, jf. barnevernloven §§ 2-3 b og 5-7. Dersom fylkesmannen finner at driften er uforsvarlig, kan fylkesmannen gi pålegg om å rette på forholdet eller nedlegge driften. Tilsynet med institusjonene er regulert i forskrift.⁶ Formålet med tilsynet er blant annet å påse at lover og regelverk blir fulgt, og at barna får forsvarlig og respektfull omsorg og behandling, jf. §§ 2 og 7 i forskriften.

Videre er fylkesmannen klageinstans for enkeltvedtak truffet av kommunens barneverntjeneste, jf. barnevernloven § 6-5 første ledd. Både vedtak om at det skal iverksettes tiltak og avgjørelser om at det ikke skal settes i verk tiltak kan påklages til fylkesmannen. Under klagebehandlin-

gen kan fylkesmannen prøve alle sider av barneverntjenestens vedtak.

Reglene om saksbehandlingen i barnevernsaker er regulert i barnevernloven og i forvaltningsloven.⁷ Det følger av barnevernloven § 6-1 første ledd at forvaltningsloven gjelder med de særregler som er fastsatt i loven. Saksbehandlingsreglene skal blant annet bidra til å sikre forsvarlige tjenester. Det er i tillegg et grunnleggende ulovfestet krav at saksbehandlingen skal være forsvarlig.

17.2 Forslaget i høringsnotatet og bakgrunnen for dette

17.2.1 Bakgrunnen for forslaget

Departementet la i høringsnotatet til grunn at tjenester og tiltak etter barnevernloven allerede i dag skal være faglig forsvarlige, både når det gjelder innhold, omfang og når tjenestene ytes. Det ble vist til at barnevernloven allerede inneholder detaljerte og konkretiserte krav om hvilke tjenester og tiltak som skal ytes, samt tidsfrister for gjennomføring av undersøkelser og iverksetting av vedtak. Det ble også vist til det grunnleggende kravet om at det skal legges avgjørende vekt på å finne tiltak som er til beste for det enkelte barnet, jf. barnevernloven § 4-1.

Departementet ga uttrykk for at det er viktig at det også på barnevernområdet innføres en rettslig standard som setter krav til faglig forsvarlige tjenester. Det ble vist til tilsvarende lovgivning innenfor helse- og sosiallovgivningen. Departementet ga uttrykk for at et lovfestet forsvarlighetskrav vil gi et viktig signal både til tjenesten og til brukerne. Det ble også vist til at en slik lovfesting vil styrke tilsynsmyndighetenes muligheter til å kontrollere forsvarligheten av tjenesten.

17.2.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet en ny bestemmelse i barnevernloven § 1-1 a som lovfester at alle tjenester og tiltak etter barnevernloven skal være forsvarlige. Det ble samtidig understreket at barnevernet allerede i dag skal yte forsvarlige tjenester, men at forslaget vil innebære at kravet blir understreket og tydeliggjort.

Det ble presisert at den foreslåtte bestemmelsen både vil omfatte tjenester og tiltak som ytes av kommunens barneverntjeneste og av det statlige

⁴ Forskrift 10 juni 2008 nr. 580 om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner

⁵ Forskrift 16 des. 1992 nr. 1243 om fylkesmannens adgang til å ilegge kommuner mulkt ved oversittelse av fristene i barnevernloven § 6-9

⁶ Forskrift 11 des. 2003 nr. 1564 om tilsyn med barn i barneverninstitusjoner for omsorg og behandling

⁷ Lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningsaker

barnevernet. Videre ble det vist til at et lovfestet forsvarlighetskrav vil være en såkalt *rettslig standard*. Dette innebærer at innholdet i forsvarlighetskravet bestemmes av normer utenfor selve loven. Departementet ga derfor uttrykk for at det ikke er mulig å gi en detaljert og uttømmende beskrivelse av hva som vil være innenfor eller utenfor kravet til faglig forsvarlighet. Det nærmere innholdet i kravet vil bli fastlagt blant annet på bakgrunn av formålet med barnevernloven, hensynet til det enkelte barnets beste og fagutvikling og faglig praksis i barnevernet. Det vil også utvikle seg over tid. Forsvarlighetskravet vil også bli tydeliggjort gjennom det tilsynet som utøves av tilsynsmyndighetene.

Departementet la til grunn at et forsvarlighetskrav har en dobbeltfunksjon. Det ble vist til at forsvarlighetskravet på den ene side handler om forventninger til hvordan tjenestene bør være – vurderinger av god barnevernfaglig praksis. På den annen side innebærer forsvarlighetskravet en nedre grense for tjenester og tiltak. I høringsnotatet ble denne grensen omtalt som en «minstestandard».

Det ble lagt til grunn at forslaget ikke ville medføre administrative eller økonomiske kostnader av betydning. Det ble vist til at tjenester og tiltak allerede i dag forutsettes å være forsvarlige.

17.3 Høringsinstansenes syn

I overkant av 50 instanser har eksplisitt uttalt seg til forslaget om et lovfestet forsvarlighetskrav i barnevernloven. Nær samtlige instanser støtter forslaget. Blant de instansene som støtter lovfesting er *Atferdssenteret, Bufdir, NOBO, Statens helsetilsyn, Diakonhjemmets Høgskole, Høgskulen i Volda, Fylkesmannen i Oslo- og Akershus, Fylkesmannen i Buskerud, Fylkesmannen i Hedmark, Fylkesmannen i Vest-Agder, Fylkesmannen i Vestfold, Fylkesmannen i Nordland, Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, Fylkesnemndene, FO, Psykiatrisk klinikk v/helse Nord-trøndelag, Asker kommune, Oslo kommune, Bergen kommune, Frogn kommune, Molde kommune, Oppegård kommune, Randaberg kommune, Rennesøy kommune, Songdalen kommune, Søgne kommune, Trondheim kommune, Volda kommune, Barnevernsproffene, Norsk Barnevernsamband, Fosterhjemsforeningen, Advokatforeningen, Helsedirektoratet, Autismeforeningen i Norge, Foreningen trygt barnevern, Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM), Mira-senteret, Norsk psykologforening,*

Norsk sykepleierforbund, NHO service, Redd Barna, Sametinget, UNICEF Norge og Unge Duer.

Også *NOVA* støtter forslaget om innføring av et generelt forsvarlighetskrav i barnevernet og uttaler:

«Selv om det gjelder et alminnelig ulovfestet prinsipp om forsvarlighet i saksbehandlingen og et ulovfestet krav til en kvalitativ minstestandard på offentlige ytelser og tjenester, og selv om det eksisterer yrkesetiske retningslinjer som angir en forsvarlighetsstandard, så mener vi det er viktig at dette også kommer til uttrykk i lovteksten. Innføring av et forsvarlighetskrav vil neppe endre rettstilstanden, men vil kunne bidra til å styrke barns rettssikkerhet i praksis ved at et slikt krav kan gi et konkret holdpunkt for overprøving av vedtak. Videre vil det – som påpekt i høringsnotatet – gi tilsynsmyndigheten en «knagg» å henge sine vurderinger på. I tillegg vil det bidra til å harmonisere retts-systemet i og med at et tilsvarende forsvarlighetskrav er innført i andre deler av velferdslovgivningen. Det er ingen grunn til å unnta barnevernfeltet fra et lovkrav om forsvarlighet (...).»

Mange høringsinstanser har imidlertid innspill og synspunkter til hvordan forsvarlighetskravet er omtalt i høringsnotatet. Mange høringsinstanser er opptatt av forholdet mellom forsvarlighetskravets nedre grense, god barnevernfaglig praksis og hensynet til det enkelte barnets beste. *Statens helsetilsyn* uttaler om forsvarlighetskravets nedre grense («minstestandard»):

«Vi mener det bør unngås å omtale forsvarlighetskravet som en minstestandard. Det kan skape inntrykk av at kravet til forsvarlighet innebærer å planlegge sin virksomhet på grensen til det ulovlige (...).»

Landsforeningen for barnevernsbarn er opptatt av forholdet mellom forsvarlighetskravet og hensynet til barnets beste:

«I utgangspunktet mener vi barnevernloven bør være en rettighetslov, slik at barn som lever under dårlige forhold får rett til beskyttelse og hjelp på linje med at syke barn har rett til helsehjelp. Forsvarlighetskravet ser vi mest som en målestokk for tilsynet som skal gjennomføres, og i den forbindelse er det viktig at formuleringen av forsvarlighetskravet tar

utgangspunkt i barnets beste, og ikke et minimumsnivå av hjelp.»

Barnevernsproffene støtter forslaget om å lovfeste kravet til forsvarlighet og gir deres beskrivelse av hva det vil si at tjenester ytes i tide og i tilstrekkelig omfang – og hva forsvarlig saksbehandling må inneholde:

«At barnevernet er forsvarlig, må ta mye sterkere utgangspunkt i at barn og unge forteller hva som er vårt beste og at dette blir tatt hensyn til på en helt annen måte enn det gjøres i barnevernet i dag. For at noe skal kunne kalles faglig forsvarlig, må barnevernet ha hørt oss på en måte som gjør at vi kan fortelle våre opplevelser og meninger til en voksen som vi har tillit til.

Vi tror at det å arbeide på forsvarlige måter krever at barnevernsarbeiderne må arbeide i rammer der de får gjort sitt beste. Det må være et stort nok miljø der til at de kan lære. De må ha rutiner som gjør at de vet hvilke feil vi mener de gjør, og at de blir mye flinkere til å spørre oss om dette og hører på svar vi kan gi dem om hvordan de kan hjelpe bedre.»

Flere instanser gir på ulike måter uttrykk for bekymring for at kvaliteten i barnevernets arbeid kan bli redusert som følge av økt fokus på forsvarlighetskravets nedre grense. *Barneombudet, FO, Statens helsetilsyn, Fylkesmannen i Oslo og Akershus* er blant de instansene som er opptatt av dette. Fylkesmannen i Oslo- og Akershus har en lengre redegjørelse om forholdet mellom forsvarlighetskravet og hensynet til det enkelte barnets beste. Fylkesmannen uttaler blant annet:

«(...) Fylkesmannen i Oslo og Akershus ønsker å vise at hele barneretten er basert på prinsippet om barnets beste. Dette prinsippet er unikt nedfelt i Barnekonvensjonen, Barneloven og Barnevernloven. Det finnes ikke et tilsvarende prinsipp verken i helselovgivningen eller sosiallovgivningen. Etter vår vurdering står prinsippet om barnets beste som en kvalitetsstandard i barneretten, som ligger over en minstestandard.

(...)

Det kan hevdes at dersom et forhold skal anses forsvarlig, må det samtidig være til barnets beste. Disse to prinsippene må dekke hverandre. Vi mener at dette må være en riktig forståelse, men det er ikke i samsvar med høringsnotatets fremstilling av forsvarlighets-

kravet som en minstestandard. Prinsippet om barnets beste kan neppe forstås som en minstestandard. Dette innebærer at prinsippet om forsvarlighet heller ikke kan fortolkes som en minstestandard, slik vi ser det.

Etter vårt syn er det uklart hvordan forholdet mellom disse to prinsippene skal være å forstå. Vi ber derfor departementet klargjøre forholdet mellom dem og gi føringer for hvorledes dette skal fortolkes.

Etter vår vurdering er det videre en risiko for at kommunene kan komme til å benytte seg av prinsippet om forsvarlighet for å holde kvaliteten på tjenestene fra barnevernet på et lavest mulig nivå, noe som neppe kan være formålet med å lovfeste et forsvarlighetskrav(..)».

Også *Oslo kommune* er positiv til forslaget som stiller krav til ytelse av faglig forsvarlige tjenester. Kommunen viser til at en slik rettslig standard vil representere en minimumsstandard og være veiledende for barneverntjenestens arbeid. En vurdering av hvorvidt en rettslig standard er oppfylt vil være skjønnsmessig og variere fra kommune til kommune. Forsvarlighetskravet er dynamisk og endres i takt med samfunnsutviklingen. Etter kommunens oppfatning vil lovfesting av en slik rettslig standard være en stadfesting av allerede eksisterende krav til barnevernstjenestens tjenesteutøvelse og sikring av barns rettigheter. Kommunen uttaler videre:

«Som rettslig standard gir imidlertid en lovfestet rett et større fokus på kommunens ansvar og kan bidra til større oppmerksomhet på enkelttjenester som tilbys. Spørsmålet om brudd på forsvarlighetskravet vil bli prøvet som en nedre faglig standard. Fylkesmannen vil ved sin kontrollfunksjon måtte foreta en samlet vurdering av forsvarlighetskravet, noe som igjen vil ha betydning for private parter ved vurdering av erstatningssøksmål.»

Også *Redd Barna* støtter forslag til å innføre et rettslig krav om at tjenester og tiltak etter barnevernloven skal være forsvarlige. Denne høringsinstansen peker på at lovfesting understreker og tydeliggjør allerede gjeldende rett. De uttaler videre:

«Departementet mener at de grunnleggende utgangspunkter for å fastlegge det nærmere innholdet i forsvarlighetskravet skal være formålet med barnevernloven og prinsippet om at det skal legges avgjørende vekt på hensynet til

det enkelte barnets beste. Redd Barna mener at et annet grunnleggende utgangspunkt, som bør sees i sammenheng både med formålet med loven og vektleggingen av barnets beste, bør være oppfyllelse av barnets rett til å bli hørt i henhold til barnekonvensjonens artikkel 12, barnevernloven § 6-3 og foreslått ny § 4-1 annet ledd. Dette vil bidra til å tydeliggjøre den nære forbindelsen mellom barnets rett til å bli hørt og vektleggingen av barnets beste, som departementet også viser til på side 75 i høringsnotatet.

Samtidig som Redd Barna støtter forslaget om å innføre et forsvarlighetskrav i barnevernloven, vil vi understreke at dette ikke kan erstatte en rettighetsfesting av loven. Her vil vi vise til anbefalinger fra flere, blant annet de regjeringsoppnevnte utvalgene Flatø-utvalget og Raundalen-utvalget.»

Et annet tema som opptar mange høringsinstanser er behovet for å konkretisere og utdype hva som ligger i begrepet forsvarlig. Blant de instansene som har uttalt seg om dette er *Fylkesmannen i Hordaland*, *Statens helsetilsyn*, *Re kommune*, *NOBO*, *NOVA*, *Norsk Barnevernsamband*, *Norsk fosterhjemforening*, *Sametinget* og *Unge Duer*. Flere kommuner gjengir eller bygger på uttalelsen fra NOBO. *Statens helsetilsyn* fremhever behovet for normering og uttaler:

«(...)Det er i liten grad utarbeidet nasjonale faglige retningslinjer for barneverntjenestens arbeid. Utvikling, formidling og kvalitetssikring av nasjonale faglige retningslinjer og veiledere vil derfor være av avgjørende betydning for å angi og beskrive innholdet i normen for hva som til enhver tid er god faglig praksis og til barnets beste(...)»

Også *NOBO* støtter forslaget om å innføre et prinsipp i barnevernloven om at tjenestene skal være forsvarlige og uttaler:

«Men skal dette prinsippet ha noe reelt innhold må det nedlegges et betydelig arbeid i å komme fram til kjennetegnene ved en forsvarlig tjeneste (så som bemanning og kompetanse) og opplevd forsvarlighet for de barn, unge og foresatte som får hjelp fra tjenesten (medvirkning, ivaretagelse mm).»

Barneombudet er bekymret for at barn i kontakt med både statlig og kommunalt barnevern ikke alltid får den hjelpen de skal ha etter barnevernlo-

ven og barnekonvensjonen. Ombudet gir uttrykk for at departementet i stedet for å foreslå et krav om forsvarlighet burde foreslå at barnevernloven skulle gjøres til en rettighetslov. Videre uttaler ombudet blant annet følgende:

«(...)Barneombudet er bekymret for at kommunenes handlefrihet, herunder muligheten til å organisere sine tjenester, vektes tyngre enn barns individuelle rettigheter.

Hvis departementet går inn for å gjennomføre forslaget mot Barneombudets anbefalinger er det viktig at departementet sikrer at flere hensyn er ivaretatt enn tilfellet er ved det nåværende forslaget.

Faren ved et forsvarlighetskrav er at man beveger seg bort fra individuelle vurderinger og over til mer generelle og standardiserte barnets beste-vurderinger. Det er viktig at man ikke ser hen til det medisinske forsvarlighetsbegrepet, men til det individuelle barnets beste. Ombudet er opptatt av at utførelsen av tjenestene og tilsynet med dem, ikke må gjøres ut i fra en nedre forsvarlighetsgrense. Formålet i § 1-1 i barnevernloven må ses i sammenheng med § 4-1 i barnevernloven og artikkel 3 i barnekonvensjonen. Et eventuelt forsvarlighetskrav i barnevernloven bør etter vår mening utdypes videre for å romme disse perspektivene.»

Trondheim kommune uttaler på sin side:

«Formannskapet støtter forslaget om innføring av et forsvarlighetskrav i barnevernloven. I denne sammenhengen vil en påpeke at et forsvarlig barnevern sannsynligvis vil medføre flere omsorgsovertakelser tidligere i barnets liv, og langt høyere kommunale kostnader enn i dag.»

17.4 Departementets vurderinger og forslag

Barnevernets ansvar for å yte forsvarlige tjenester og tiltak fremgår i dag ikke direkte av barnevernloven, men departementet legger likevel til grunn at tjenester og tiltak allerede i dag skal være faglig forsvarlige.

Departementet mener også etter høringen at det på tilsvarende måte som etter helse- og sosiallovgivningen bør fremgå direkte av barnevernloven at barnevernet har plikt til å yte forsvarlige tjenester og tiltak. Et lovfestet krav vil gi et viktig sig-

nal både til tjenesten og til brukerne om standarden for barnevernets arbeid. Lovfesting vil dessuten styrke tilsynsmyndighetenes mulighet til å føre kontroll med at tjenesten holder et faglig forsvarlig nivå både når det gjelder innhold, omfang og når tjenestene ytes. I tillegg mener departementet at lovfesting også kan bidra til bedret samarbeid både internt i barnevernet og mellom barnevernet og andre velferdstjenester. Departementet viser til at barnevernet ut fra sitt ansvar for barns oppvekst og omsorg i en rekke sammenhenger er avhengig av å samarbeide med andre tjenester for å kunne ivareta det enkelte barnet på en god og forsvarlig måte. Dette gjelder ikke minst der barneverntjenesten har overtatt den daglige omsorgen for barnet.

Høringsinstansene er gjennomgående positive til forslaget om å lovfeste forsvarlighetskravet i barnevernloven. Samtidig viser høringen at det er behov for visse presiseringer og ytterligere omtale av hva som ligger i et lovfestet forsvarlighetskrav.

Mange høringsinstanser er skeptisk til omtalen i høringsnotatet av forsvarlighetskravet som en «minimumsstandard». Departementet ser at det i høringsnotatet er benyttet formuleringer som kan være egnet til å skape misforståelser om innholdet i kravet. Videre ser departementet at det er behov for en nærmere omtale av forholdet mellom forsvarlighetskravet, god praksis og hensynet til det enkelte barnets beste.

Som det fremgår av høringsnotatet er et lovfestet krav om forsvarlighet en såkalt *rettslig standard*. Dette innebærer at innholdet i vesentlig grad vil bli bestemt av normer utenfor selve loven. På barnevernområdet vil det nærmere innholdet utvikles over tid og med utgangspunkt i anerkjent faglig praksis i barnevernet, fagkunnskap fra utdannings- og forskningsinstitusjonene, faglige retningslinjer og generelle samfunnsetiske normer i samfunnet. Det vil også regelmessig oppstå endringer i brukernes behov som kommunen må ta høyde for i arbeidet med å sikre forsvarlige tjenester. Innholdet i forsvarlighetskravet vil også bli tydeliggjort gjennom det tilsynet som utøves av tilsynsmyndighetene. Innholdet i forsvarlighetskravet vil derfor endre seg over tid i takt med utvikling av fagkunnskap og kompetanse på barnevernområdet. Dette innebærer at det verken er mulig eller hensiktsmessig å gi en detaljert og uttømmende beskrivelse av hva som vil være innenfor eller utenfor kravet til forsvarlighet.

Forsvarlighetskravet har en dobbeltfunksjon. På den ene siden handler kravet om forventninger til hvordan tjenestene bør være. På tilsvarende

måte som i forarbeidene til helse- og omsorgstjenesteloven, legger departementet 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.

I kap. 15 understreker departementet behovet for et nasjonalt fagorgan for det kommunale barnevernet og foreslår at Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet tildeles fagdirektoratsoppgaver overfor kommunene. Målet er å bidra til fagutvikling gjennom faglige anbefalinger om hva som er god barnevernfaglig praksis. Slike veiledende nasjonale faglige retningslinjer vil bygge på tiltak og forslag til løsninger basert på oppdatert faglig kunnskap og forskning på barnevernfeltet, og gi anbefalinger og vurderinger av hva som er god barnevernfaglig praksis. Retningslinjene vil være retningsgivende for de avveiningene barneverntjenesten må gjøre for å oppnå forsvarlighet og god kvalitet. Valg av løsninger som i vesentlig grad avviker fra retningslinjene forventes å bli begrunnet og dokumentert.

Barnevernets hovedoppgave er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. For å sikre at barn skal få den hjelpen de har behov for, inneholder barnevernloven en rekke detaljerte og konkrete krav om hvilke tjenester og tiltak som skal ytes og tidsfrister for gjennomføring av undersøkelser og iverksetting av vedtak. Loven inneholder også en rekke bestemmelser som regulerer evaluering og oppfølging av de vedtak som er fattet. Det er også et grunnleggende lovfestet prinsipp at det ved alle avgjørelser skal legges avgjørende vekt på å finne tiltak som er til beste for det enkelte barnet. Et lovfestet forsvarlighetskrav er ikke ment å erstatte andre krav og rammer for barnevernets arbeid, men vil supplere øvrige krav fastsatt i lovgivningen. Forsvarlighetskravet vil gjelde både statlige og kommunale tjenester og tiltak.

Departementet er derfor enig med Fylkesmannen i Oslo og Akershus og andre instanser som påpeker at hensynet til det enkelte barnets beste er et selvstendig krav som må ivaretas uav-

hengig av om kravet til forsvarlighet blir lovfestet i barnevernloven. 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 skjønnsmessige vurderingen som må foretas når det er slått fast at de øvrige vilkårene i barnevernloven er oppfylt.

Selv om forsvarlighetskravet er dynamisk og innholdet vil utvikles over tid i samsvar med normer utenfor loven, vil kravet også måtte tolkes i lys av de øvrige bestemmelsene i barnevernloven. Hvilke bestemmelser som i det enkelte tilfellet er relevante vil måtte bero på en konkret vurdering. Departementet vil særlig fremheve barnevernlovens formålsbestemmelse og bestemmelsen om hensynet til barnets beste som særlig viktige tolkningsfaktorer for å fastlegge det nærmere innholdet i kravet.

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 lovligstilsyn, vil det i tilsynssammenheng særlig være forsvarlighetskravets nedre grense som er aktuell.

Ved å innføre et lovfestet forsvarlighetskrav vil tilsynsmyndigheten også kunne konstatere avvik med hjemmel i forsvarlighetskravet, enten alene eller i kombinasjon med barnevernlovens øvrige bestemmelser. I enkelte tilfeller vil det antakelig være mer hensiktsmessig å vurdere om kommunens saksbehandling – samlet sett – har vært forsvarlig, enn å vurdere om kommunen har opptrådt i strid med andre enkeltbestemmelser i barnevernloven. Et mulig eksempel er et tilfelle der en familie flytter til en annen kommune og barneverntjenesten ikke varsler barnets nye oppholdskommune selv om barnet har et klart behov for videre oppfølging fra barneverntjenesten.

Personellet er en avgjørende ressurs for å kunne yte forsvarlige tjenester. Kommunene må ha en bemanning, kompetanse og kvalifikasjoner som er tilstrekkelig for å ivareta sine oppgaver på en forsvarlig måte.

Departementet foreslår etter dette å ta inn krav til forsvarlighet i barnevernloven. I høringsnotatet foreslo departementet å lovfeste forsvarlighetskravet i ny § 1-1 a. Av lovtekniske hensyn er kravet til forsvarlighet tatt inn i ny § 1-4. Det er også foretatt en språklig justering av overskriften til kapittel 1. Det vises til lovforslaget. Forslaget er innholdsmessig i samsvar med forslaget som ble sendt på høring.

18 Barns rett til medvirkning og barns mulighet til å ha en særskilt tillitsperson

18.1 Gjeldende rett

Barnekonvensjonens artikkel 12 fastslår at barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter skal ha rett til fritt å gi uttrykk for disse i alle forhold som vedrører barnet. Barnets synspunkter skal tillegges behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet.

Barnets rett til å bli hørt kommer til uttrykk i ulike bestemmelser i barnevernloven. Barnevernloven § 6-3 regulerer barns rettigheter under saksbehandlingen. Alle barn som er fylt 7 år, og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal informeres og gis anledning til å uttale seg før det tas avgjørelse i sak som berører ham eller henne. Barnets mening skal tillegges vekt i samsvar med dets alder og modenhet. Bestemmelsen inneholder også regler om når barnet selv er part i saken. Hovedregelen er at barn over 15 år er part i saken. Bestemmelsen ble ved inkorporeringen av barnekonvensjonen endret for å synliggjøre artikkel 12 på en bedre måte. Videre bestemmer barnevernloven § 7-9 at fylkesnemnda kan oppnevne en egen talsperson for barnet i saker som skal behandles for nemnda.

Det følger av barnevernloven § 6-1 første ledd at forvaltningsloven gjelder med de særregler som er fastsatt i barnevernloven. Også forvaltningsloven inneholder bestemmelser som gir barnet en rett til å uttale seg og få si sin mening før det tas avgjørelse som angår dem.

En part har rett til å la seg bistå av advokat eller annen fullmektig på alle trinn av saksbehandlingen, jf. forvaltningsloven § 12. Andre enn de som er parter har ikke ubetinget rett til å gjøre alle slags henvendelser ved fullmektig eller til alltid å ha med seg fullmektig når de møter personlig for forvaltningen.

18.2 Forslaget i høringsnotatet og bakgrunnen for dette

18.2.1 Bakgrunnen for forslaget

Til tross for bestemmelsene i barnekonvensjonen, barnevernloven og tilhørende forskrifter om at barn skal høres, ha uttalerett og informeres, blir barnets rett til deltakelse likevel ikke alltid tilstrekkelig ivare tatt i praksis.

Behovet for å styrke barn og unges innflytelse er et gjennomgående tema i flere innspill departementet har mottatt fra ulike aktører. Det er også i Statens helsetilsyns tilsynsmelding fra 2011 påpekt at barn medvirker for lite i praksis. Videre viser evalueringen av forvaltningsreformen at barn, unge og familiers medvirkning er lite systematisert.

Ordlyden i barnevernloven § 6-3 kan gi et inntrykk av at bestemmelsen først og fremst omhandler barns rettigheter under saksbehandlingen. I henhold til ordlyden retter den seg spesielt mot tilfeller der det skal treffes en avgjørelse som berører barnet. I juridisk teori¹ er det understreket at høring av barn bør forstås som en prosess fremfor en enkeltstående handling som ledd i en avgjørelse. Paragraf 6-3 er ikke til hinder for at høring av barn ses som en prosess. Det er likevel etter departementets oppfatning spørsmål om barnevernloven bør endres slik at den i større grad synliggjør konvensjonens mål og verdier.

Barna i barnevernet møter mange voksne både i selve barnevernet og hos alle samarbeidspartnere. Likevel finner barnet ikke alltid en voksen som de er så trygge sammen med og har slik tillit til at de klarer å fortelle om vanskelige forhold. Mange barn og unge i barnevernet har uttrykt ønske om å velge en person som kan være med på møter.

¹ Sandberg, K. m.fl.: Barnekonvensjonen: *Barns rettigheter i Norge*, 2. utgave.

18.2.2 Forslaget i høringsnotatet

18.2.2.1 Medvirkning

Departementet foreslo å tydeliggjøre plikten til og viktigheten av at barn og unge i barnevernet får mulighet til god informasjon og medvirkning under hele saken og forløpet i barnevernet. Det ble foreslått at det tas inn en overordnet lovbestemmelse om barns medvirkning i lovens kapittel 4 om særlige tiltak. Alle instanser som har oppgaver etter barnevernloven bør omfattes av en slik overordnet bestemmelse, og barnets rett til medvirkning skal gjelde i alle forhold som vedrører barnet.

Departementet ga uttrykk for at det vil ta initiativ til at det utarbeides retningslinjer som gir barneverntjenesten god veiledning om hvordan man kan sikre at barn og unges rett til medvirkning kan ivaretas. Departementet uttalte også at det bør utarbeides retningslinjer for hvordan barnevernet under sin saksbehandling best kan dokumentere hvordan barnet har medvirket i egen sak, og hva som har vært barnets syn på saken. Slike retningslinjer bør også omhandle det nærmere innholdet i kravet til medvirkning.

18.2.2.2 Begrepsbruk

Departementet drøftet i høringsnotatet begrepene «medvirkning», «medbestemmelse» og «delta-kelse». Det er ingen klare definisjoner av disse begrepene og departementet så det som viktig å benytte et overordnet begrep som omfatter alle prosessene som det ønskes at barnet skal ta del i.

Departementet fant i høringsnotatet etter en samlet vurdering at begrepet «medvirkning» er det mest dekkende når det gjelder å få frem viktigheten av at barnet skal ha reell innflytelse i alle de prosesser som barnet deltar i under sin kontakt med barnevernet. Ved å benytte dette begrepet blir det tydeliggjort at barnet er blitt godt og skikkelig informert, blitt hørt, har fått anledning til å uttale seg i trygge omgivelser og på måter som gir barnet en følelse av å bli lyttet til og tatt hensyn til. Da vil man kunne si at barnet har medvirket, selv om det i noen situasjoner og tilfeller må bestemmes noe annet enn det som barnet selv ville ønsket.

18.2.2.3 Tillitsperson

Det er den kommunale barneverntjenesten som har i oppgave å sikre at barnets beste blir ivaretatt på en profesjonell og faglig god måte. Barneverntjenesten skal også ha kompetanse når det gjelder

å ivareta barnets behov for å medvirke i egen sak. Departementet la i høringsnotatet til grunn at barnet ofte vil oppleve at det blir tilstrekkelig sett og ivaretatt av de personer som møter barnet. Det er imidlertid ikke alltid at barnet føler seg komfortabel med de ulike profesjonelle voksne og at kjemien stemmer. I møter med barnevernet kan enkelte barn oppleve at det kan være trygt å ha med seg en person de kjenner godt fra før og som kan gi dem støtte i møtet.

Departementet ga i høringsnotatet uttrykk for forståelse for bl.a. Barnevernproffenes ønske om at barnet skal kunne ha en person å støtte seg til som han eller hun har særlig tillit til. Selv om forvaltningsloven § 12 på visse vilkår åpner for at en part kan la seg bistå av advokat eller annen fullmektig, er denne bestemmelsen ikke spesielt utformet med tanke på barnevernsaker. Forvaltningsloven § 12 vil derfor ikke fullt ut dekke de situasjoner som bl.a. Barnevernproffene har beskrevet.

Departementet mente derfor at det bør presiseres i barnevernloven at barnet kan gis anledning til å ha med seg en person barnet har særlig tillit til. Denne tillitspersonen vil kunne gi barnet større trygghet i sitt møte med barnevernet. En slik tillitsperson vil etter departementets oppfatning bidra til en ytterligere styrking av barnets rett til medvirkning.

De fleste barn som mottar tiltak fra barnevernet mottar frivillige hjelpetiltak. I slike situasjoner vil barnets foreldre ivareta barnets interesser, og vil også ha det juridiske ansvaret for barnet. Dette gjelder også for barn som mottar tiltak på grunn av alvorlige atferdsvansker. Departementet mente på denne bakgrunn i høringsnotatet at lovbestemmelsen bør gjelde der barneverntjenesten har overtatt omsorgen for barnet. At lovbestemmelsen er avgrenset på denne måten, innebærer imidlertid ikke at barneverntjenesten er avskåret fra å la barnet ha med seg en særlig tillitsperson også i andre konkrete tilfeller.

Barnevernet har taushetsplikt, jf. barnevernloven § 6-7. Etter bestemmelsens tredje ledd kan barneverntjenesten på nærmere fastsatte vilkår gi opplysninger til andre forvaltningsorgan. Denne bestemmelsen åpner dermed ikke for at opplysninger gis til en tillitsperson. Etter forvaltningsloven § 13 b nr. 2 er taushetsplikten imidlertid ikke til hinder for at opplysningene brukes for å oppnå det formål de er gitt eller innhentet for, blant annet kan opplysningene brukes i forbindelse med saksforberedelse, avgjørelse, gjennomføring av avgjørelsen, oppfølging og kontroll. Departementet bemerket at forvaltningsloven § 13 b nr. 2

således åpner for at opplysninger etter en konkret vurdering kan gis til en tillitsperson.

Barneverntjenesten bør være svært lydhør overfor barnets ønsker om valg av tillitsperson. Etter en omsorgsovertakelse vil det imidlertid være barneverntjenesten som har omsorgen for barnet, og som derfor må sikre at barnets beste blir ivaretatt. I noen saker vil barneverntjenesten ut fra sitt omsorgsansvar for barnet kunne nekte barnet å ha med seg en bestemt person som sin tillitsperson. Departementet la til grunn i høringsnotatet at for eksempel foreldre som er fratatt omsorgen ikke vil kunne fylle rollen som tillitsperson. Dette har blant annet sammenheng med mulige interessekonflikter mellom foreldrene og barnet. Departementet la videre til grunn at personer som kan skade barnets interesser eller ha en svært uheldig innflytelse på barnet ikke bør kunne være tillitsperson.

Det vil ikke være barneverntjenestens oppgave eller ansvar å finne frem til en tillitsperson, og barneverntjenesten skal heller ikke formelt godkjenne denne personen. Tillitspersonen vil ikke ha noen rettigheter eller plikter utover det å være en støtte for barnet. Tillitspersonen vil dermed ikke ha en egen formell rolle i barnevernsaken. Dette innebærer for eksempel at tillitspersonen i utgangspunktet ikke vil ha lovbestemt taushetsplikt. Fordi tillitspersonen vil få tilgang til personsensitive opplysninger mente departementet likevel at tillitspersonen må kunne pålegges å undertegne en taushetserklæring. Tillitspersonens adgang til å kommunisere med andre aktører i barnevernet, som for eksempel den som utfører tilsynet med barnet, vil avhenge av innholdet i en slik erklæring.

Selv om en tillitsperson ikke vil utføre oppgaver for barneverntjenesten, mente departementet at det er viktig at også tillitspersonen av hensyn til barnets sikkerhet legger frem en politiattest. Departementet foreslo derfor at også tillitspersoner nevnes eksplisitt i lovens § 6-10 om politiattester.

Departementet så at det kan være behov for å kunne gi nærmere bestemmelser om tillitspersonens oppgaver og funksjon. Dette gjelder blant annet bestemmelser om tillitspersoners egnethet og bruk av taushetserklæringer. Departementet foreslo derfor at det gis en adgang for departementet til å gi nærmere forskrifter om tillitspersonens oppgaver og funksjon.

18.3 Høringsinstansenes syn

18.3.1 Medvirkning

Høringsrunden har vist en bred støtte til departementets forslag i høringsnotatet om å styrke barns rett til medvirkning. Med få unntak har de høringsinstansene som har uttalt seg til dette forslaget vært positive, selv om flere instanser har hatt forslag til utformingen av lovteksten.

Landsforeningen for barnevernsbarn uttaler:

«Det er positivt at det er en overordnet bestemmelse om at barn skal ha anledning til å medvirke i alle saker som angår dem. Ordlyden må være presis og sikre at barn skal høres. Barns rett til medvirkning må handle om en reell mulighet til å delta og ha innflytelse på de avgjørelser som skal tas i barnets liv.

(...)

En bør også ta til vurdering å ha en helhetlig tilnærming til medvirkning for det statlige og det kommunale barnevernet. Dette ville ha vært til det beste for barnet og for barnevernet som sådan. Bufdir arbeider i disse dager med en brukerstrategi sammen med Voksne for barn og Landsforeningen for barnevernsbarn, og vi synes det er rart å skille på barns mulighet for medvirkning i statlig og kommunalt barnevern.»

Statens helsetilsyn uttaler:

«I høringsnotatet er det en grundig beskrivelse av innholdet i og viktigheten av barns rett til medvirkning i alle saker som angår dem. Barns rett til medvirkning er og har vært i fokus for tilsynsmyndighetens aktiviteter innen barnevernet. Tilsynserfaringer viser at den kommunale barneverntjenesten ofte svikter på dette området, og det er et gjennomgående funn at barn ikke systematisk høres og får mulighet til å medvirke.

Vi ser positivt på departementets forslag om en overordnet bestemmelse om barns rett til medvirkning i lovens kapittel 4 om særlige tiltak, og i den form det er redegjort for i høringsnotatet.»

Bufdir støtter forslaget og ber departementet vurdere en forskriftshjemmel om barns rett til medvirkning som både gjelder statlig og kommunalt barnevern.

Samisk Nasjonalt Kompetansesenter, avd. for barn og unge uttaler at barnet må kunne få uttale seg på eget språk og bemerker at samisk bosetning er spredt over hele landet.

Flere av høringsinstansene som er positive til forslaget har kommet med konkrete forslag til hvordan barns rett til medvirkning kan forsterkes i lovteksten.

Barnevernsproffene uttaler:

«Barn og unge må ha rolle som samarbeidspartnere

Vi barn og unge i barnevernet må bli møtt som samarbeidspartnere i hele prosessen. Barneverntjenesten og alle tiltak, må systematisk og respektfullt samarbeide med oss, i alt arbeid de gjør, både i forberedelser og gjennomføring. Det er viktig at samarbeidet gjøres på måter der det vi sier blir hørt, blir møtt med respekt og tatt på alvor. Det er våre liv dere styrer, og da vil vi være samarbeidspartnere. Vi er klar over at barnevernet i noen situasjoner må bruke «makt» over oss (for eksempel når vi ruser oss), men håper ikke dette hindrer at barnevernet – både i verdier, ordbruk og handlinger – organiseres med oss som reelle samarbeidspartnere.

Medvirkning erstattes av å bli hørt på og å ha innflytelse

Vi er enige i høringsnotatet (side 75) om at det nå «gjelder å få fram viktigheten av at barn skal ha reell innflytelse i alle de prosesser som barnet deltar i under sin kontakt med barnevernet». Vi er også enige i at det legges vekt på «at barnet må bli godt og skikkelig informert, bli hørt, få anledning til å uttale seg i trygge omgivelser og på måter som gir barnet en følelse av å bli lyttet til og tatt hensyn til». Alt dette må komme med i loven. Men vi tror ikke at ordet «medvirkning» vil gjøre dette klart og tydelig. Dette ordet er brukt i mange år, uten at det har løst utfordringene med å få nok informasjon, bli lyttet til og få innflytelse. Medvirkning blir mer et «dekknavn». Selv om det også tidligere har blitt forklart, brukes det ulikt. Vi tror det mest sannsynlig også vil fortsette å forstås ulikt. Vi unge bruker ikke dette ordet og har ikke noe forhold til det. Medbestemmelse eller deltakelse mener vi heller ikke er bra alternativer. Vårt forslag er å i stedet snakke om det helt konkrete som dette handler om.

Vi mener departementet og regjeringen nå må gjøre det de sier i høringsnotatet. De vil gi oss større muligheter for å bli tatt på alvor og få bestemme i livene våre. For at det skal skje, etter i årevis å ha vært en intensjon i barnevernet, må mer konkrete og tydelige ord brukes. Dette må være ord som vi barn og unge har forhold til. Vi må nøyaktig forstå hva dette betyr og hvilke rettigheter vi har. Dette løses ikke gjennom ordet medvirkning. Så det er nå eller aldri.

(...)

Barnevernsproffenes forslag Bvl § 4-1 nytt annet ledd:

Barn og unge sikres rett til medvirkning som her betyr:

1. å få god og tilstrekkelig informasjon
2. å bli møtt med respekt i all kontakt med barnevernet
3. å bli lyttet til og tatt på alvor i all kontakt med barnevernet
4. reell innflytelse i planlegging og i beslutninger, når dette er mulig
5. å gi tilbakemeldinger og at dette bidrar til endring

Barnets synspunkter skal alltid fremgå i saksdokumentene, likeledes hvordan det er tilrettelagt for medvirkning.»

NOVA støtter departementets vurdering av behovet for å styrke barns medvirkning i praksis. NOVA understreker betydningen av at retten til medvirkning tilpasses barnets ulike behov, alder og modenhet. Særlig gjelder dette funksjonshemmede barn i barnevernet, som er en gruppe barn som lett kan utsettes for diskriminering når det gjelder retten til deltakelse, fordi slik deltakelse krever spesiell tilrettelegging.

NOVA uttaler blant annet:

«NOVA ser videre positivt på at begrepet *medvirkning* innføres i loven. Både fordi dette stemmer best overens med forståelsen av barnekonvensjonen artikkel 12 (som ofte vises til som bestemmelsen om deltakelse – *participation*), men også fordi medvirkningsbegrepet omfatter mer enn selve det å *bli hørt*. En rett til medvirkning innebærer også en rett til selv å få ta initiativer overfor barnevernet når man har behov for å fortelle noe eller for å få informasjon, en rett til å få følge sin egen sak og pro-

sess utover selve det å 'avgi en mening'. Alt i alt innebærer det en rett til å bli inkludert, ivare tatt og ansett som hovedperson i sin egen sak (se Stang 2007 s. 110-125)². Det bør konkretiseres i veiledere eller rundskriv hva retten til medvirkning skal bestå i.

(...)

NOVA foreslår imidlertid at lovens ordlyd endres fra at «Barnet skal gis mulighet til medvirkning» til at «Barnet har rett til medvirkning». Retten til å bli hørt – og delta – i barnevernsaken er en rettighet allerede etter barnevernloven og barnekonvensjonen, selv om barnevernloven som sådan ikke er å anse som en rettighetslov. Det er derfor ingen grunn til ikke å formulere retten til medvirkning som en rettighet på barnets hånd.»

Redd Barna uttaler blant annet:

Redd Barna ser det som svært positivt at departementet, med forslaget til en ny bestemmelse om barns medvirkning, viser en tydelig intensjon om å styrke barnets rett til å bli hørt i alle forhold som angår barnet i barnevernet. Imidlertid mener vi at bestemmelsen, slik den er foreslått formulert, ikke tydeliggjør godt nok hva det betyr for barnevernet å skulle oppfylle denne retten. Departementet redegjør for ulike begreper, og konkluderer med at begrepet «medvirkning» er det mest dekkende. Redd Barnas erfaring er imidlertid at begrepet «medvirkning» gir rom for ulike fortolkninger og at det i dag ikke er noen entydig omforent forståelse av hva det rent faktisk innebærer å gi barn medvirkning. Vi mener det er svært viktig at en slik bestemmelse forstås på samme måte av alle de som skal bruke loven. Slik vi ser det er det særlig viktig at bestemmelsen inneholder et entydig krav om at barnet skal gis reelle påvirkningsmuligheter, selv om det ikke er barnet som skal sitte med det endelige beslutningsansvaret. Som departementet selv skriver på side 76 i høringsnotatet, er det «av vesentlig betydning at barnets perspektiv og meninger inkluderes i vurderingen av hva som er barnets beste». Redd Barna mener at begrepsparet «deltakelse og innflytelse» er mer dekkende for hva dette kravet skal inneholde, enn begrepet «medvirkning». Vi viser videre til at departementet selv understreker betydningen av at

barnet blir informert, som en forutsetning for å kunne uttale seg, og foreslår at dette tas inn i selve lovteksten. Videre mener vi det er viktig at bestemmelsen ikke åpner for fortolkninger i retning av at det å gjennomføre samtaler med barnet i seg selv betyr at man oppfyller barnets rett til å bli hørt, men at det er ett av flere ledd i oppfyllelsen av retten til å bli hørt. På denne bakgrunn foreslår Redd Barna følgende nytt annet ledd i barnevernloven § 4-1:

Barnet skal gis mulighet til deltagelse og innflytelse. Dette inkluderer at barnet blir informert og at det tilrettelegges for samtaler med barnet.

Høgskolen i Oslo og Akershus har gitt en samlet uttalelse om medvirkning og tillitsperson. Høgskolen støtter intensjonene i forslaget og uttaler blant annet:

«I høringsnotatet diskuteres betegnelse medvirkning, deltagelse og medbestemmelse. Begrepet medvirkning prioriteres. Vi vil bemerke at dette begrepet kan ha en snevrere betydning enn begrepet deltagelse, og slik befeste en begrensning til saksbehandling, noe som ikke er forslagsstillernes intensjon. Vi oppfatter begrepet deltagelse som mer omfattende, det kan eventuelt suppleres med begrepet innflytelse.»

(...)

Mange barn i barnevernet har gjerne i mindre grad enn barn flest blitt møtt i utviklingsstøttende samtaler med voksne. Det blir derfor en viktig oppgave for de profesjonelle i barnevernet å legge til rette for samtaler der barn får hjelp til å danne synspunkter, formulere erfaringer og reflektere rundt hva de ønsker for livet sitt. Dette krever en spesifisert profesjonell kompetanse, som omfatter både ferdigheter og teoretisk forståelse.»

Høgskolen mente videre at de to bestemmelsene i lovforslaget, om barnevernets plikt til å sikre barnets mulighet til medvirkning og barnets mulighet til å ha med seg en tillitsperson, bør bli formulert i to atskilte lovbestemmelser. Dette sikrer at barnets mulighet til medvirkning får en særskilt stilling i barnevernloven. Det vil ellers være en fare for at barnets mulighet for en tillitsperson i møte med barnevernet anses som en god nok oppfyllelse av barnets mulighet til medvirkning. Høgskolen foreslo videre at barneverntjenesten forpliktet til å gi barn informasjon som vedrører deres sak slik at barn kan danne seg egne synspunkter. Videre ble det foreslått at barnevernet får

² Stang, E. G. (2007): Det er barnets sak. Barnets stilling i sak om hjelpetiltak etter barnevernloven, Universitetsforlaget 2007.

plikt til å informere barn om utfallet av en avgjørelse og om hvordan deres synspunkter er blitt tatt hensyn til.

Enkelte høringsinstanser fremhever at rammebetingelsene er viktigere enn lovendring når det gjelder barns rett til medvirkning. Dette gjelder blant annet *Tingvoll, Nesset, Sunndal, Kristiansund, Averøy, Smøla og Aure kommune*.

18.3.2 Tillitsperson

Mange høringsinstanser har støttet departementets forslag om en tillitsperson. Det har likevel vært reist flere innvendinger både til forslaget og til den nærmere utformingen av innholdet i den foreslåtte bestemmelsen.

Blant de høringsinstanser som er kritiske til forslaget om tillitsperson, er *Tønsberg kommune*. Kommunen uttaler:

«Vi har allerede i mange år praktisert å opplyse barn og foreldre om at de står fritt til å ha med seg en støtteperson i møter med barnevernet dersom de ønsker det. Mange har benyttet seg av dette. Erfaringene fra vår side er blandet. Noen er gode støttespillere for barn og/eller foreldre, men vi har også opplevd at enkelte støttepersoner har hatt egne agendaer, politisk eller personlig, overfor barnevernet og derigjennom har bidratt til å vanskeliggjøre samarbeidet. Vi tenker at departementets forslag trenger noen ytterligere avklaringer, før det er modent for å tas stilling til:

Hva med taushetsplikt for tillitspersonene? Kan slikt krav stilles og hvordan skal det i så fall håndheves? Barnets tillitsperson vil vanskelig unngå å få tilgang på opplysninger om f.eks foreldre eller fosterhjem som disse ikke har samtykket til at tillitspersonen får innsyn i. Hvordan tenker departementet å sikre at tillitspersonene behandler slike opplysninger forsvarlig?

Hva med barnevernets foreslåtte adgang til å nekte noen å være tillitsperson? Skal en slik beslutning vedtaksfestes? Hvem har i så fall klageadgang?

Har departementet til hensikt å utarbeide en veileder for tillitspersoner som tydeliggjør og avgrensar deres rolle?

Vi ser også at vi fort vil komme opp i problemstillinger knyttet til godtgjøring for tillitspersoner, enten dette vil gjelde tapt arbeidsfortjeneste eller dekning av reiseutgifter. Barn under omsorg er ofte plassert geografisk et stykke unna hjemkommunene. Dette sannsyn-

liggjør at spørsmål om godtgjøring vil komme opp dersom det enkelte barn skal ha mulighet til å fritt få velge tillitsperson. Departementets uttalelse om at forslaget ikke innebærer økonomiske konsekvenser er derfor, slik vi ser det, uriktig.

Slik vi ser det, knytter det seg for mange uavklarte problemstillinger til tillitspersonordningen til at en slik ordning bør lovfestes. Vi mener at her bør det eventuelt iverksettes forskning, slik at man kan gjøre erfaringer om organisering og også forske på nytteverdi. Innføring av en tillitspersonordning vil også kunne oppfattes som et signal om at barneverntjenestens medarbeidere ikke er til å stole på. Dette fremmer i så fall ikke barns trygghet i møte med barnevernet. Vi mener det er riktigere å satse på kompetanseøkende tiltak for ansatte i barneverntjenesten når det gjelder samtaler med barn i vanskelige livssituasjoner.»

Drammen kommune uttaler:

«Når det gjelder høringsnotatets diskusjon rundt tillitsperson, mener Drammen kommune at å gi barna friheten til selv å velge en tillitsperson i utgangspunktet er en god tanke, men i praksis kan dette bli svært vanskelig for barna. Barna kan føle seg presset til å velge en person som er i familie eller nær relasjon til foreldrene, og ordningen kan dermed gå mot sin hensikt.»

Bergen kommune uttaler:

«Byrådet kan imidlertid ikke si seg enig i forslaget om å lovfeste at barn under omsorg kan gis anledning til å ha med seg en person barnet har særlig tillit til i møter med barnevernet. Byrådet har følgende kommentarer til sistnevnte del av forslaget. Byrådet har forståelse for at barn kan oppleve det som vanskelig å delta i møter/samtaler med barnevernet, men at dette først og fremst er en faglig utfordring som må løses gjennom kompetanseheving, metodeutvikling og kvalitetsstandarder som sikrer at barnet blir hørt samt at barnets synspunkter fremkommer i barnevernets dokumenter. Byrådet mener at forslaget bidrar til et uønsket fokus der skepsis til barneverntjenesten som en lite lydhør «motstander» gis legitimitet. Dette anser byrådet er i strid med sentrale mål om et mer åpent og inkluderende barnevern. Ansvar for forbedring på dette området må fullt og helt ligge hos barnevernet.»

Voksne for barn uttaler:

«Her ser vi at departementet har gode intensjoner, men forslag om å hente inn tillitspersoner i barnets eget nettverk, samt uklar rollebeskrivelse etc gjør at vi ikke støtter forslaget slik det er utformet. Vi har imidlertid et eget innspill her. En tillitsperson kan gjerne være en frivillig – både Voksne for Barn og Landsforeningen for barnevernsbarn har talspersoner som mer enn gjerne kan gå inn i en slik rolle – etter opplæring og med tett oppfølging fra organisasjonene.

Tillitspersonene må ha en forankring og noen som tar ansvar for ordningen. Vi vil gjerne vise til prosjekt utprøving av tillitspersoner i Tromsø – koplet opp til en tre trinns møtemodell (Strandbu og Vik; Barn som subjekter i barnevernet). Her er metoder testet ut, men vi mener at brukerorganisasjonene kan ivareta en slik rolle og ikke nødvendigvis legges til en ansatt profesjonell tillitsperson slik dette prosjektet konkluderer med.»

Helsedirektoratet uttaler:

«Vi vurderer at den foreslåtte ordningen med tillitsperson kan bli utfordrende. Vi viser til manglende formelle rammer som gjør det mulig å gripe inn dersom denne personen har «svært uheldig innflytelse på barnet».»

Volda kommune uttaler:

«Vi kjenner oss usikre på innføringa av omgrepet og funksjonen tillitsperson. Slik vi arbeidar i dag er det som regel slik at vi legg til rette for at barnet har nokon som dei har tillit til, til stade, i samtalar med barnevernstenesta. Dette kan gjerne presiserast i lova, men vi undrar oss over kva rolla til denne personen skal vere. I høyringsdokumentet vert det sagt at denne personen ikkje skal ha ei formell rolle, at barnevernstenesta ikkje skal ha plikt til å finne eller godkjenne tillitspersonen, men at den i nokre tilfeller kan påleggast teieplikt og skal levere politiattest. Det skal også gjerast vurderingar av om personen er eigna. Dette verkar sjølv-motsejande og kan skape forvirring. Korleis skal dette kvalitetsikrast, er det barna eller foreldra som skal finne fram til denne personen og korleis sikrar ein at dette er ein person som ser barnet sin situasjon? Kan ei presisering av dette i lova utan meir klargjering føre til forvir-

ring og meirarbeid i ei barnevernsteneste som er overarbeidd?»

Flere høringsinstanser er positive til forslaget om en tillitsperson, men har ulike innvendinger til anvendelsesområdet og organiseringen.

Barnevernsproffene uttaler:

«Vi er veldig glade for at retten til å ha tillitsperson nå blir del av barnevernsloven. Vi hører gode tilbakemeldinger på dette forslaget på ulike steder vi besøker. Innvendinger går i hovedsak ut på at alle barn og unge i kontakt med barnevernet må få tillitsperson og at barneverntjenesten må godkjenne personen for at ordningen skal tas på alvor.

Svært mange av oss opplever at det er utrygt å si hva man mener i ulike deler av barnevernet og at heller ikke barnevernet legger nok vekt på å vite hvordan vi har det og hjelpen vi får virkelig hjelper. En stor utfordring er at svært mange av oss treffer svært mange profesjonelle voksne, og at det derfor er vanskelig å bygge relasjon. Saksbehandlere skiftes i for stor grad og de fleste av oss treffer dem for sjelden. På institusjonene kommer det stadig nye folk. For noen av oss oppleves det heller ikke trygt nok i fosterhjemmet, til å si det vi innerst inne mener. Mange av oss opplever ikke de voksne i barnevernet eller tilsynsførere som personer vi vil, tør eller orker å snakke helt sant til.

Derfor har vi bedt om mulighet til å ha en person vi har tillit til, sammen med oss i hele saksgangen og i annen kontakt med barnevernet. Vi ønsker at alle barn og unge må ha rett til en tillitsperson. Dette mener vi må komme tydelig fram i loven, ikke slik nå foreslått med at vi kan gis anledning til å ha med seg en tillitsperson. Om dette reelt skal skape forandring for barn og unge i barnevernet, må muligheten gis til alle. Hvis ikke kan det lett bli voksne som igjen bedømmer hvem som skal få denne muligheten.

Barnevernsproffene har tidligere sagt at alle barn under omsorg må få mulighet til å velge tillitsperson. Dette sa vi fordi de fleste av oss er barn og unge under omsorg og vi tenkte at dette er aller viktigst for barn og unge i samme situasjon. Men vi har etter diskusjoner med mange fagfolk i ulike miljøer, landet på at tilbudet om tillitsperson må gjelde ALLE. Det er ingen gode begrunnelser for at dette ikke

skal være en mulighet for alle barn og unge i barnevernet.»

Barnevernsproffene understreket at tillitspersonen skal velges av barnet eller ungdommen selv og at barnevernet ikke skal finne tillitsperson. De fremholdt videre at tillitspersonen må formelt godkjennes av barnevernet, det vil avgjøre om ordningen vil fungere. Barnevernsproffene uttalte at tillitspersonene ikke skal få lønn, også fordi penger aldri må bli motivasjon. Derimot kan tillitspersonene få godtgjøring for noen utgifter. Barnevernsproffene understreket at tillitspersonen ikke skal ha ansvar for å føre tilsyn med at barna får sine rettigheter oppfylt i kontakten med barnevernet, og derfor ikke skal bli det nye tilsynet. Tillitspersonen kan derimot være viktig samarbeidspartner, både for saksbehandlere, institusjonsansatte, fosterforeldre og tilsyn.

Barneombudet uttaler:

«Slik Barneombudet forstår forslaget om tillitsperson vil dette kunne være en stor støtte og trygghet for noen barn som i utgangspunktet allerede er knyttet til en slik voksenperson. Ombudet er derimot bekymret for de barna som ikke er i en situasjon hvor de har en egnet person som kan virke som tillitsperson.»

Organisasjonen for barnevernsforeldre uttaler:

«Vi mener at barnets rett til en tillitsperson ikke bare skal være for barn og unge hvor det er foretatt en omsorgsovertakelse, men for alle barn og unge som kommer i kontakt med barnevernet (barn som er akutt plassert, barn som mottar hjelpetiltak, barn i fosterhjem og barn på institusjon).»

Redd Barna uttaler:

«Redd Barna vil berømme departementet for å ta på alvor et ønske som har vært uttrykt fra mange barn og unge i barnevernet, deriblant Barnevernsproffene, om å kunne velge seg en egen tillitsperson som kan være med på møter m.m. Vi støtter departementets forslag om en ny bestemmelse som gir barn i barnevernet denne muligheten. Vi mener imidlertid at det i sammenheng med innføringen av en slik mulighet, også bør gjøres en større opprydning i de ulike voksenrollene rundt et barn som er i kontakt med barnevernet. Blant annet bør man se på hvordan ordningen med tillitsperson kan sees i

sammenheng med ordningen med talsperson. Det er også viktig at innføringen av en ordning med tillitsperson ikke flytter fokus vekk fra betydningen av at barn blir hørt også i valget av andre personer som barnet skal ha en tillitsrelasjon til. Som barnevernpanelet uttrykte i sin rapport, må barn og unge i barnevernet i størst mulig grad ha innflytelse på hvilke voksne de skal formidle tanker, erfaringer og ønsker til. Dette gjelder ikke bare en tillitsperson man selv har valgt. Avslutningsvis mener Redd Barna at ordningen med en egen tillitsperson ikke bare bør gjelde barn som barnevernet har overtatt omsorgen for, men at alle barn som er i kontakt med barnevernet bør få denne muligheten. Dette handler ikke om hvem som har det juridiske ansvaret for barnet, men om at barnet kan be om støtte og bistand fra en person som barnet har tillit til, uavhengig av denne personens formelle status i forhold til barnet. Dette kan være like aktuelt for et barn som mottar hjelpetiltak i hjemmet, som for et barn som barneverntjenesten har overtatt omsorgen for.»

Sametinget foreslår at tillitspersoner for samiske barn må inneha samisk språk- og kulturkompetanse. Når viktige avgjørelser skal tas for barnet, er det nødvendig at barnets synspunkter når fram og at barnet blir forstått på sitt eget språk. Sametinget peker på at dette vil bidra til styrking av samiske barns rett til medvirkning og vil gi barnet større trygghet i møte med barneverntjenesten.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus uttaler:

«Fylkesmannen ser i utgangspunktet positivt på departementets forslag om å presisere i barnevernloven at barna kan gis anledning til å ha med seg en person de har særskilt tillit til i møter med barneverntjenesten, særlig hvis dette kan være en person som følger barnet over tid.

Vi er imidlertid usikre på hvordan en slik ordning i praksis vil fungere. Den ordningen departementet foreslår legger slik vi ser det ikke til rette for at en tillitsperson nødvendigvis vil følge barnet over tid. Dette da ordningen skal være uformell, i den betydning at det skal være barnet selv som foreslår/finner fram til en aktuell kandidat, og fordi det ikke legges opp til at personen skal ha noen rettigheter eller plikter utover det å være støtte for barnet. Vi tenker særlig på at oppdraget for mange tillitspersoners vedkommende vil bety at de må

ta fri fra jobb og selv måtte dekke reiseutgifter m.m. Personer som vil være aktuelle for slike oppdrag kan bli stilt overfor et moralsk dilemma: Et sårbart barn som har plukket ut nettopp dem som tillitsperson vs. at dette kan være et oppdrag som både tar tid og medfører utgifter.

Fylkesmannen stiller spørsmål ved om det er riktig at det offentlige legger opp til en slik ordning uten selv å ha noe ytterligere ansvar for ordningen. Vi er av den oppfatning at når det offentlige i lovs form legger opp til at barn skal kunne ha med seg en tillitsperson, bør det offentlige også påta seg et større ansvar, både praktisk og økonomisk, for gjennomføringen.»

Fylkesmannen stilte videre spørsmål ved departementets forslag om å avgrense ordningen til å omfatte barn som barnevernet har overtatt omsorgen for. Fylkesmannen mente at behovet for en tillitsperson også kan gjøre seg gjeldende for mange av barna hvor omsorgen ikke var overtatt, og i noen tilfeller i enda større grad enn for dem som er under omsorg.

Landsforeningen for barnevernsbarn uttaler:

«Vi syns i utgangspunktet dette høres fint ut, men ønsker å komme med noen innspill til hvordan vi syns ordningen bør være i praksis. Aller først syns vi det bør være en mulighet for alle barn som har tiltak fra barnevernet, ikke bare de som er plassert utenfor hjemmet. Vi vil med andre ord at alle barna i barnevernet skal ha rett til en tillitsperson, men at de ikke må ha en dersom de ikke syns de trenger det. Tillitspersonen bør være over 18 år og en som ikke har en egen interesse i saken som gjør at han eller hun kan legge press på barnet. Det må legges til rette for at barnet fritt velger selv, og at ikke barnet presses av foreldrene til å velge en som er mer på deres side enn på barnets. Det skal være barnets person. Våre medlemmer ønsker ikke å si bestemt at det ikke kan være en person i barnets familie, men ønsker å sette fokus på at det kan være problematisk i noen familier.»

Landsforeningen så at det er et poeng at tillitspersonen er uavhengig av barneverntjenesten, og at det baseres på frivillig innsats, men mente det må gis reisedekning og kompensasjon for tapt arbeidstid dersom barnet for eksempel flyttes langt unna hjemkommunen.

Unge Duer uttaler:

«Unge Duer støtter BLDs forslag om å endre barnevernlovens § 4-1 annet ledd, slik at barnet får en egen rett til tillitsperson. Dette er noe som allerede i mer eller mindre grad praktiseres innenfor ulike barneverntjenester, vår opplevelse er at det er en lav terskel blant barnevernsarbeidere med å legge til rette for at barn kan ha med seg en tillitsperson med på møter med barnevernet. Det er likevel viktig at dette blir lovfestet.

Vi er imidlertid bekymret for at dette forslaget får liten praktisk betydning dersom det skal baseres på frivillighet. Det er viktig at tillitspersonene kan få en kompensasjon for eksempel når de tar del i møter med barnevernet og på den måten også være fleksible og mer tilgjengelige for det enkelte barnet.»

Statens helsetilsyn uttaler:

«Vi støtter forslaget om at der omsorgen for et barn er overtatt av barnevernet bør det være en rett for barnet til å ha med seg en valgfri tillitsperson i møter og andre sammenhenger der barnet ønsker dette. Vi ser imidlertid de utfordringer høringsnotatet peker på når det gjelder mulige tillitspersoner der rolle- eller interessekonflikter kan skape problemer. Vi ser også at man kan støte på mange av de samme utfordringene som bidro til at tilsynsførerordningen ikke fungerte etter hensikten (rekruttering, opplæring osv).

Vi foreslår allikevel at det nedfelles en rett for barnet til å ha med seg en tillitsperson de selv peker ut, eller får hjelp til å peke ut der de ønsker dette. Det vil være på lik linje med den retten alle har til å ha med seg en person til lege eller lignende. På bakgrunn av de ovenfor nevnte utfordringene, mener vi imidlertid at det ikke er hensiktsmessig at denne ordningen formaliseres utover dette.»

Statens helsetilsyn ba i tillegg departementet om å utrede en ordning med en egen bistandsadvokat/rettighetsperson for alle barn som barnevernet har overtatt omsorgen for.

18.4 Departementets vurderinger og forslag

18.4.1 Medvirkning

Det er nær sammenheng mellom menneskers selvfølelse og verdighet og graden av kontroll

man opplever å ha i eget liv. Lav delaktighet vil ofte føre til manglende trivsel. Dersom barna selv har vært delaktige i beslutninger som gjelder dem, får beslutningene større legitimitet. På samme måte vil hjelpen barna får, bli bedre tilpasset og ha større effekt når de selv får anledning til å gi tilbakemelding på hjelpen.

Barnevern er til for barn og barna kjenner best sin egen livssituasjon. Departementet har ved flere tidligere anledninger vist til at «å se med barnas øyne» er en hovedutfordring for barnevernet og at de ansatte må ha løpende kontakt og dialog med barna.

Retten til å bli hørt er også ett av de fire generelle prinsippene i FNs barnekonvensjon som får betydning ved tolkningen av de fleste andre artiklene i konvensjonen.

God informasjon kan bidra til en styrket identitet, forståelse og opplevelse av sammenheng og forutsigbarhet i barnets eget liv. Barnets uttalerett er nødvendig for at det skal være mulig å ta hensyn til barnets meninger. Likevel kan det se ut til at barn i barnevernet i dag i for liten grad kommer til orde. Det kan også se ut til at det heller ikke alltid er nok kunnskap i feltet om hvordan barn og unge kan medvirke som hovedpersoner i eget liv. Frykt for å gjøre feil og usikkerhet om hvordan samtalen skal gjennomføres kan være noen av årsakene til at barnevernet ikke hører barna i tilstrekkelig grad. Det kan også være at barrierer mot å involvere barn kan knyttes til et ønske om å beskytte barna og ikke involvere dem i det som anses som voksenproblemer.

Barnevernet har ansvaret for å treffe de avgjørelser som er til barnets beste. Barnet skal gis anledning til å medvirke ut fra alder og modenhet. Samtidig må det tydeliggjøres at barnet ikke har noen plikt til å uttale seg. Det kan tenkes situasjoner der barnet gjerne vil få slippe å gi uttrykk for noen oppfatning. Det er også viktig at barnet får forståelse for at det kan medvirke uten at det får noe tyngende ansvar. Barnet verken skal eller kan bestemme mer enn det som er faglig forsvarlig. I noen situasjoner må det bestemmes noe annet enn det barnet selv ønsker.

Etter departementets oppfatning bør praktiseringen av barn og unges medvirkning, deltakelse og medbestemmelse i barnevernet styrkes. I dette ligger også at det må sikres at barn og unge gis informasjon om livene sine, det som er bestemt og det som skal bestemmes.

Barns medvirkning krever tilrettelegging fra voksne som både gir informasjon og bidrar til at barnets mening bringes frem. Både barneverntjenerne, ansatte, fosterforeldre, institusjonsansatte,

de som utøver tilsyn og andre som gjennom sitt arbeid kommer i kontakt med barnet, bør få til en samhandling der man lykkes bedre i å realisere barnets rettigheter. Dette vil bedre beslutningsgrunnlaget og øke kvaliteten og treffsikkerheten i tiltakene.

18.4.1.1 Innholdet i kravet til medvirkning

Etter barnekonvensjonens artikkel 12 nr. 1 skal barnets synspunkter tillegges «behørig vekt». Dette omfatter at barnet har rett til å få uttale seg, bli lyttet til og at det barnet sier blir tatt hensyn til. Når barna lyttes til skal de oppmuntres til å gi sitt syn på situasjonen, formidle sine bekymringer og sine behov. Det må hele veien anses til at barnet blir godt informert etter sin alder og modenhet. Dette er viktig for bl.a. å skape forutsigbarhet og forståelse i en ofte vanskelig og mange ganger kaotisk og uoversiktlig situasjon.

Barn med nedsatt funksjonsevne er en særlig sårbar gruppe. Barnevernet må her være bevisst på at retten til medvirkning kan kreve særskilt tilrettelegging.

Barna bør få forståelse for at de kan ha innflytelse på avgjørelser som fattes uten at barnet samtidig får noe tyngende ansvar. Dette er også understreket i NOU 2012: 5 Bedre beskyttelse av barns utvikling (Raundalenutvalget) hvor det fremgår:

«Barnet skal anses og respekteres som likeverdig, men selv om den menneskelige person har likhet i verd med de voksne, kan et barn ikke rettmessig avkreves like stor rett og evne som voksne til å fatte beslutninger (treffe valg) av avgjørende betydning for det».

Hva som er til barnets beste må avgjøres etter at barnets syn er tatt i betraktning. Det er nær forbindelse mellom barnets uttalerett og barnets beste. Også barnekonvensjonen artikkel 12 om barns rett til å bli hørt har nær sammenheng med artikkel 3 om barnets beste. Kirsten Sandberg³ uttaler at «Ved siden av at uttaleretten i seg selv ivaretar barnets menneskeverd, kan barnets uttalelser ha betydelig interesse i opplysningen av en sak. Ivaretagelsen av denne retten vil dermed være viktig for barneperspektivet i dets egentlige forstand, som innebærer at forholdene sees med barnets øyne.» Generell kommentar nr. 12 (2009) fra FNs barnekomité⁴ om barnets rett til å bli hørt, presiserer at det ikke er noen motsetning mellom de to artiklene; de utfyller hverandre. Artikkel 3 styrker

³ «Barnekonvensjonen», 2. utgave

funksjonen til artikkel 12 som er å legge til rette for barns sentrale rolle i alle beslutninger som angår dem.

En overordnet bestemmelse i barnevernloven om medvirkning vil etter departementets oppfatning understreke barnets generelle rett til å delta i alle forhold som berører det, ikke bare når det skal treffes formelle avgjørelser. Hensikten vil være å bidra til at barnets synspunkter kommer frem, og å gi barnet større grad av trygghet og opplevelse av sammenheng i sin livssituasjon.

Etter departementets oppfatning er det viktig at høringen av barnet ses som en prosess. Retten til medvirkning for barn og unge må utøves under hele saken og under hele forløpet i barnevernet, slik det også fremheves i generell kommentar nr. 12. Å se høring av barn som en prosess vil tjene til oppfyllelse av ideen bak konvensjonens artikkel 12. Det er av vesentlig betydning at barnets perspektiv og meninger inkluderes i vurderingen av hva som er barnets beste. Dette vil gjelde fortløpende ved undersøkelser, når barnet er i tiltak og ved utarbeidelse og endringer av tiltaksplaner.

Dersom et barn er i en utsatt situasjon og tiltak må iverksettes umiddelbart, har barneverntjenesten rett og plikt til å gripe inn. Barneverntjenesten må i slike situasjoner treffe midlertidige akuttvedtak. Barnets rett til medvirkning må da tilpasses situasjonen og ikke komme i konflikt med behovet for en rask handling fra barneverntjenesten.

Det foreligger stadig mer kunnskap om hvordan samtaler med barn kan gjennomføres når et barns omsorgssituasjon skal undersøkes, tiltak igangsettes eller følges opp. Det må legges til rette for at barna gis gode muligheter til å delta som aktive informanter i saker som omhandler dem. Samtidig må de barna som av ulike grunner ikke vil fortelle hvordan de opplever situasjonen, få slippe å si noe. De barna som ønsker å fortelle om seg selv må bli lyttet til og tatt på alvor.

Flere unge som har mottatt tiltak fra barnevernet har fremhevet at saksbehandleren må møte barn og unge med åpenhet, ærlighet, respekt, medmenneskelighet og trygghet. Det må bygges opp tillitsforhold, og for mange innebærer det at de også føler at saksbehandleren har tid til dem, og tydeliggjør sin rolle. For å oppnå slikt tillitsfor-

hold vil kompetanse i barnets språk eller kultur være et viktig element. Dette er også særlig påpekt av Sametinget i deres høringsuttalelse.

Flere høringsinstanser har vært opptatt av hvilket begrep man skal bruke. Departementet drøftet i høringsnotatet begrepene «medvirkning», «medbestemmelse» og «deltakelse». Det er viktig å benytte et overordnet begrep som omfatter alle prosessene som det ønskes at barnet skal ta del i.

Departementet ga i høringsnotatet uttrykk for at det bør benyttes et begrep som ivaretar barns rettigheter uten at de samtidig pålegges noen plikter. Barn kan lett komme i lojalitetskonflikter mellom foreldrenes interesser og hvilke beslutninger som er til barnets beste. På denne bakgrunn vil derfor begrepet «medbestemmelse» lett kunne gis et innhold som stiller for store krav til barnet. Begrepet «medbestemmelse» kan også være vanskelig å benytte da barnet kan tro det både skal og kan bestemme mer enn hva som i mange tilfeller vil være faglig forsvarlig. Samtidig kan begrepet «deltakelse» lett forstås dit hen at det ikke stiller så store krav til at barnet aktivt gir uttrykk for sin oppfatning.

Departementet fant i høringsnotatet at begrepet «medvirkning» er det mest dekkende når det gjelder å få frem viktigheten av at barnet skal ha reell innflytelse i alle de prosesser som barnet deltar i under sin kontakt med barnevernet.

Departementet opprettholder dette forslaget. Ved å benytte dette begrepet blir det tydeliggjort at barnet er blitt godt og skikkelig informert, blitt hørt, har fått anledning til å uttale seg i trygge omgivelser og på måter som gir barnet en følelse av å bli lyttet til og tatt hensyn til. Da vil man kunne si at barnet har medvirket, selv om det må bestemmes noe annet enn det som barnet selv ville ønsket. Departementet har lagt vekt på behovet for en dekkende beskrivelse og en lovteknisk god løsning. Som Psykologforeningen kommenterer i sin høringsuttalelse, dekker begrepet medvirkning det at barnet bidrar til helheten i sakskomplekset og derigjennom påvirker en beslutning. Departementet mener også at de aspektene ved medvirkning Barnevernsproffene ønsker å fremheve blir ivaretatt av lovforslaget. Disse aspektene vil dessuten bli utdypet i de nærmere reglene til bestemmelsen, se nedenfor.

Det kom i høringsrunden forslag om at barneverntjenesten får plikt til å informere barnet om utfallet av avgjørelser om barnet og om hvordan deres synspunkter er blitt tatt hensyn til. Departementet er enig i at det er viktig at barn informeres om avgjørelser som gjelder dem og om hvilke

⁴ FN's barnekomite utgir generelle kommentarer (general comments) om tolking av enkelte artikler i barnekonvensjonen eller særlig viktige spørsmål. De generelle kommentarene er verdifulle retningslinjer for tolkingen og anvendelsen av barnekonvensjonen. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har fått oversatt de generelle kommentarene til norsk og de ligger på departementets hjemmesider.

momenter og hensyn som har vært sentrale i vurderingen. Alle instanser som har oppgaver etter barnevernloven skal omfattes av den foreslåtte overordnede bestemmelsen i § 4-1. Slik departementet ser det, vil barneverntjenesten som regel være nærmest til å ha ansvaret for å sørge for at barnet informeres.

18.4.1.2 Nærmere regler om medvirkning

Departementet ga i høringsnotatet uttrykk for at det vil bli laget retningslinjer som gir barneverntjenesten god veiledning om hvordan man sikrer at barn og unges rett til medvirkning kan ivaretas. Mange høringsinstanser har gitt sin tilslutning til dette. Det å snakke med barn om vanskelige tema kan være en utfordring. Hvordan man kan legge til rette for den tryggheten som er en forutsetning for at barnet vil komme med sine synspunkter og hvordan man får frem barnets perspektiv, er spørsmål som må behandles.

Alle instanser som har oppgaver etter barnevernloven skal omfattes av den nye overordnede bestemmelsen om medvirkning, og barnets rett til medvirkning skal gjelde i alle forhold som vedrører barnet. Etter departementets vurdering bør det gis utfyllende regler om hvordan de ulike instanser best kan sikre at barna får anledning til å medvirke. Det samme gjelder krav til hvordan det skal dokumenteres at barnet har medvirket og hva som har vært barnets syn på saken. Departementet viser her blant annet til at flere ulike høringsinstanser har vært opptatt av at barnevernet må dokumentere at barnet har blitt hørt og hva barnet eventuelt har gitt uttrykk for.

Reglene bør også omhandle det nærmere innholdet i kravet til medvirkning, herunder informasjon til barnet. Som det ble fremhevet under høringsrunden, må barnet få god og tilpasset informasjon underveis i hele løpet av saken og også grundig bli forklart om de ulike avgjørelser som er truffet og hvilke vurderinger som ligger til grunn for disse.

Departementet har vurdert om nærmere regler for medvirkning bør fastsettes i retningslinjer eller forskrift. En forskrift vil være mer bindende enn retningslinjer og kan derfor være bedre egnet til å sikre ensartet praksis og dermed sikre en del grunnleggende krav til hvordan medvirkningen skal gjennomføres og hva den skal inneholde. Departementet vil derfor foreslå at nærmere regler fastsettes i forskrift og at det i § 4-1 gis slik forskriftshjemmel.

18.4.1.3 Utforming av lovtekst

Departementet har vurdert de forslag høringsinstansene har kommet med når det gjelder utformingen av den nye bestemmelsen i § 4-1 om medvirkning.

Departementet er enig med de høringsinstansene som har fremhevet at barnet har rett til medvirkning uansett om barnet har en tillitsperson eller ei. Departementet er også enig i at medvirkning forutsetter god informasjon. Departementet vurderer at forslaget i høringsnotatet dekker en slik lovforståelse.

Det er i høringsrunden kommet forslag om at den nye bestemmelsen skal formuleres som en «rett til medvirkning». Barnevernloven § 6-3 har overskriften *Barns rettigheter under saksbehandlingen*, og det er ingen tvil om at barn har rett til å bli hørt. En slik rett følger også av FNs barnekonvensjon artikkel 12. Retten til å informeres og å uttale seg etter § 6-3 gjelder barn som er fylt 7 år og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter. Den nye bestemmelsen om medvirkning i § 4-1 er ment gitt samme anvendelse, det vil si en rett til medvirkning for alle barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter og gi uttrykk for disse. Bestemmelsen omfatter alle forhold som berører barnet og gjelder for alle instanser som har oppgaver etter barnevernloven.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets forslag er på dette punkt i hovedsak i samsvar med høringsnotatet, dog slik at det inntas en hjemmel for nærmere forskrifter om medvirkning, jf. utkastet til nytt § 4-1 annet ledd.

18.4.2 Tillitsperson

18.4.2.1 Tillitspersonens rolle

Barna i barnevernet møter mange voksne både i selve barnevernet og hos alle samarbeidspartnerne. Barneverntjenesten skal ha kompetanse når det gjelder å ivareta barnets rett til å bli hørt og medvirke i egen sak. Selv om mange barn vil oppleve at det blir tilstrekkelig sett og ivaretatt, finner likevel ikke alle en voksen som de er så trygge sammen med og har slik tillit til at de klarer å fortelle om vanskelige forhold.

Selv om flere barneverntjenester allerede i dag legger til rette for at barn skal kunne ha med seg en person de har tillit til, foreslo departementet i høringsnotatet at det skulle nedfelles i utkastet til nytt annet ledd i § 4-1 om medvirkning at barn under omsorg kan gis anledning til å ha med seg en person de har særlig tillit til.

Mange høringsinstanser har støttet departementets forslag om en tillitsperson. Det har likevel vært reist flere innvendinger både til forslaget og til den nærmere utformingen av innholdet i den foreslåtte bestemmelsen.

Landsforeningen for barnevernsbarn, Barnevernsproffene og Unge Duer har i høringsuttalelsene gitt uttrykk for at barn og unge i barnevernet selv ønsker å kunne ha med seg en person de stoler på og har tillit til i møter med barneverntjenesten. De ønsker følge av en person som kan gi dem støtte og trygghet i situasjoner som kan oppleves som krevende på mange plan. Barnevernsproffene er også opptatt av at det må fremgå av loven at barn og unge skal ha rett til å ha med seg en tillitsperson.

Landsforeningen for barnevernsbarn, Barnevernsproffene og flere andre høringsinstanser har gitt uttrykk for at alle barn i barnevernet bør kunne få ha med seg en tillitsperson, og ikke bare barn som er under barnevernets omsorg. Departementet har vurdert argumentene, men finner likevel å ville opprettholde forslaget slik det var formulert i høringsnotatet. Departementet viser blant annet til at foreldrene vil være i en annen posisjon i de tilfellene der omsorgen ikke er fratatt dem. At lovbestemmelsen er avgrenset til å gjelde barn under omsorg, innebærer imidlertid ikke at barneverntjenesten er avskåret fra å la barnet ha med seg en særlig tillitsperson også i andre tilfeller. Dette må barneverntjenesten vurdere konkret i hvert enkelt tilfelle og i samråd med foreldrene.

Enkelte høringsinstanser har gitt uttrykk for at forslaget om tillitsperson kan underminere saksbehandleren i barnevernets rolle. Departementet vil understreke at den kommunale barneverntjenesten har i oppgave å sikre at barnets beste blir ivare tatt på en profesjonell og faglig god måte i alle sammenhenger. Barneverntjenesten skal også ha kompetanse når det gjelder å ivareta barnets behov for å medvirke i egen sak. Departementet vil fremheve den enkelte saksbehandlerens viktige rolle i forhold til barnet. En tillitsperson skal være et mulig supplement og ikke komme i stedet for verken saksbehandleren eller tilsyns- og kontrollinstanser. I møter med barnevernet kan enkelte barn imidlertid oppleve at det kan være trygt å ha med seg en person de kjenner godt fra før og som kan gi dem støtte i møtet. En tillitsperson skal først og fremst være en støtteperson for barnet, slik at barnet lettere kan gi uttrykk for sine synspunkter overfor barneverntjenesten. Tillitspersonen må konsentrere seg om hva som er barnets perspektiv og må sørge for at barnets opplevelse av hva som er situasjonen kommer frem. Tillitspersonen kan således

hjelpe barnevernet med å se med barnets øyne. Departementet forutsetter at barneverntjenesten informerer barnet om muligheten til å ha med seg en slik tillitsperson.

Tillitspersonen skal være en person barna våger å betro seg til. Ved tilsyn med fosterhjem kan det derfor tenkes at barnet ønsker at tillitspersonen er tilstede og støtter barnet når hun eller han skal fortelle hvordan situasjonen i fosterhjemmet oppleves.

Enkelte høringsinstanser har vært opptatt av barnevernets taushetsplikt, jf. barnevernloven § 6-7. Etter forvaltningsloven § 13 b nr. 2 er taushetsplikten imidlertid ikke til hinder for at opplysningene brukes for å oppnå det formål de er gitt eller innhentet for, blant annet kan opplysningene brukes i forbindelse med saksforberedelse, avgjørelse, gjennomføring av avgjørelsen, oppfølging og kontroll. Departementet vurderer at forvaltningsloven § 13 b nr. 2 således åpner for at opplysninger etter en konkret vurdering kan gis til en tillitsperson. Departementet mener at tillitspersonen må pålegges å undertegne en taushetserklæring. Som påpekt i høringsnotatet vil tillitspersonens adgang til å kommunisere med andre aktører i barnevernet blant annet avhenge av innholdet i en slik erklæring. Departementet vil fastsette nærmere regler om taushetsplikt, taushetserklæring mv. Se nærmere om dette nedenfor.

Flere høringsinstanser har vært bekymret for at barn kan bli presset til å velge en bestemt tillitsperson som ikke er til deres beste. Som nevnt i høringsnotatet, mener departementet at for eksempel foreldre som er fratatt omsorgen ikke vil kunne fylle rollen som tillitsperson. Dette har blant annet sammenheng med mulige interessekonflikter mellom foreldrene og barnet. Departementet legger videre til grunn at personer som kan skade barnets interesser eller ha en svært uheldig innflytelse på barnet ikke bør kunne være tillitsperson. Barneverntjenesten skal selvsagt være svært lydhøre i forhold til hva barnet selv ønsker. Barneverntjenesten må likevel i kraft av sitt omsorgsansvar kunne nekte barnet å ha med seg personer som ikke er gode for dem, uten at dette må gjøres i form av et enkeltvedtak som kan påklages. Departementet vil blant annet på denne bakgrunn ikke formulere det som en ubetinget rett for barn og unge å ha med seg tillitsperson, slik enkelte høringsinstanser foreslår. Barneverntjenesten bør i slike tilfeller legge til rette for at barnet kan velge en annen tillitsperson. Departementet vil utdype dette i nærmere regler, se nedenfor.

Flere høringsinstanser har tatt til orde for en mer formalisert ordning med tillitspersoner, der det offentlige har en større rolle og oppgaven som tillitsperson blir mer formalisert. Enkelte instanser mener også at tillitspersonene bør få en viss økonomisk kompensasjon/utgiftsdekning. Voksne for barn viser i sin høringsuttalelse til et prosjekt med utprøving av tillitspersoner i Tromsø, men dette er en annen modell enn den departementet nå foreslår. Etter departementets forslag skal tillitspersoner ikke være ansatt av barnevernet og ikke administreres av barneverntjenesten. Departementet finner det derfor ikke naturlig å pålegge kommunene å yte noen form for økonomisk kompensasjon for tapt arbeidsfortjeneste eller lignende.

Tillitspersonen skal være en person barnet selv velger. Departementet finner det derfor ikke riktig å stille krav til for eksempel tillitspersonens språk og kulturkompetanse, slik Sametinget har foreslått.

Selv om ikke tillitspersonen skal være ansatt av barneverntjenesten og ikke ha noen formalisert rolle, mener departementet at det som en forholdsregel av hensyn til barnets sikkerhet bør

kreves fremlagt en politiattest som nevnt i politiregisterloven § 39 første ledd. Departementet foreslår derfor at tillitspersoner inntas i opplistingen av hvem som skal legge frem politiattest i barnevernloven § 6-10. Politiattesten skal leveres til barneverntjenesten.

18.4.2.2 *Nærmere regler*

Som det fremgår av drøftelsen ovenfor, ser departementet at det er behov for nærmere regler om tillitspersonens oppgaver og funksjon. Det er behov for nærmere regler om hvem som kan være tillitspersoner og hvilken rolle disse skal ha i forhold til de øvrige aktørene i en barnevernssak (saksbehandler, advokat, verge osv.). Det er videre behov for nærmere regler om taushetsplikt/taushetsserklæring og fremleggelse av politiattest. Departementet vil derfor foreslå at det gis en forskriftshjemmel i samsvar med dette.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets forslag om tillitsperson er i samsvar med høringsnotatet, jf. utkast til nytt § 4-1 annet ledd og § 6-10.

19 Begrepsbruken i barnevernloven

19.1 Gjeldende rett

Barnevernloven bruker en rekke steder begrepet *fosterhjem*. Det samme gjelder begrepene *institusjon* og *tilsynsfører*. Loven omtaler også barn med *alvorlige atferdsvansker*. Lovens forarbeider inneholder ingen drøfting av begrepsbruken.

19.2 Forslaget i høringsnotatet og bakgrunn for dette

Departementet viste til «Stortingsmelding nr. 1 fra barn og unge i Norge» der Barnevernsproffene uttaler følgende:

«Vi må forstå og like ordene barnevernet bruker, da er det lettere å kjenne seg trygg, forstå det de sier og bestemmer – og å kunne være med å bestemme. Ordet barnevern er et fint ord, det vil vi beholde. Men mange av ordene barnevernet bruker, kan gjøre det lett å kjenne seg annerledes, stempla, rar eller problematisk. De skaper avstand og utrygghet. Det er ord som brukes mye og vi trenger dem for å forklare livet vårt til venner, klassekamerater og tilfeldige bekjente.»

Departementet viste også til at Barnevernpanelet mener det er grunnleggende at barn, unge og foreldre forstår og kan identifisere seg med de ord og begreper som brukes i barnevernet. Dette er nødvendig for å kunne føle seg trygg, for å oppfatte informasjonen som gis og for å forstå de beslutningene som skal tas. Ikke minst må barn og unge kunne forstå hva som sies for å kunne være bidragsyttere i eget liv.

Blant begreper som både Barnevernsproffene og Barnevernpanelet mener bør endres er; fosterbarn, tilsynsfører, barneverninstitusjon, avlastningshjem og saksbehandler. Hovedbegrunnelsen er at disse begrepene kan virke stigmatiserende. Det foreslås at begrepet *foster* forandres til *omsorg*, *tilsyn* til *tillit* og *institusjon* til *hjem*. Ordene *avlastning* og *sak* brukes ikke i barne-

vernloven, men foreslås endret til henholdsvis *besøk* og *kontakt*.

Departementet viste til at begrepet *barn med alvorlige atferdsvansker* ble introdusert med barnevernloven av 17. juli 1992. Begrepet omtaler barn som begår alvorlig eller gjentatt kriminalitet, vedvarende misbruker rusmidler eller som på annen måte viser alvorlige atferdsvansker. I barnevernets fagmiljøer er begrepet godt innarbeidet og de respektive paragrafene omtales ofte som «atferdsparagrafene». Institusjonene som tar imot unge plassert etter paragrafene omtales som «atferdsinstitusjoner».

Måten og konteksten begrepet atferd benyttes på, er med jevne mellomrom blitt gjenstand for diskusjon i barnevernets fagmiljøer. En sentral innsigelse er at begrepet *barn med alvorlige atferdsvansker* alene viser til egenskaper ved barnet og i liten grad anerkjenner barnets handlemåte som en reaksjon (eventuelt en nødvendig reaksjon) på sine omgivelser, konteksten barnet lever under og hvordan barnet blir møtt på i samspill med andre.

Departementet ga uttrykk for at viktige hensyn støtter at flere av de nevnte begrepene vurderes nærmere. En slik vurdering må da ta utgangspunkt i de begreper som benyttes i barnevernloven, siden det er disse som er mulig å forandre ved en lovendring. Dette gjelder særlig begrepene *fosterhjem*, *fosterbarn*, *fosterforeldre*, *institusjon* og *barn med alvorlige atferdsvansker*. Når det gjelder begrepet *tilsynsfører*, ble det vist til eget forslag i høringsnotatet om endring av dagens regler for tilsyn og kontroll med barn i fosterhjem.

Departementet drøftet dernest om det er nok tungtveiende grunner til å endre disse begrepene i barnevernloven.

På den ene siden viste departementet til at flere av begrepene som ønskes erstattet har vært benyttet i barnevernlovgivningen og av barnevernet i en årrekke. De er derfor godt innarbeidet. Dette gjelder ikke minst begreper som begynner med *foster*, jf. blant annet fosterbarn, fosterforeldre og fosterhjem mv. Det vil være en krevende omstilling for alle som arbeider innen fosterhjemsfeltet dersom dette begrepet blir byttet ut med et annet. På den annen side er det godt innar-

beidede begrepet *mødrehjem* forholdsvis nylig blitt erstattet med uttrykket *senter for foreldre og barn* uten at det har skapt store vansker. Først og fremst skyldes den nye begrepsbruken samfunnsutviklingen som har funnet sted når det gjelder likestilling mellom kjønnene.

Det er sjelden likegyldig hvilke begreper man bruker i forskjellige sammenhenger. Dersom man arbeider innenfor hjelpeapparatet, vil man kunne oppleve at begrepene man velger å benytte påvirker forholdet mellom en selv og brukerne. Dette kan igjen få betydning for utfallet av en sak. Barnevernet bør være seg dette bevisst, og derfor ordlegge seg på en måte som bidrar til å skape forståelse og respekt mellom fagfolk og barn og foreldre.

Departementet var imidlertid i tvil om hvilke begreper som bør benyttes, og viste også til at ordlisten heller ikke er uttømmende. Departementet ba om høringsinstansenes syn særlig på om begrepene *fosterhjem*, *fosterbarn*, *fosterforeldre*, *institusjon* og *barn med alvorlige atferdsvansker* i barnevernloven, bør endres.

19.3 Høringsinstansens syn

Rundt 65 høringsinstanser har uttalt seg til forslaget. Av disse uttaler ca 50, herunder *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet*, *Norsk barnevernlederorganisasjon – NOBO*, *Fagforbundet*, *Organisasjon for barnevernsforeldre*, *Fylkesmannen i Vestfold* og *Landsforeningen for barnevernsbarn*, at man bør endre enkelte begreper i barnevernloven. Det store flertallet begrunner dette med at det er viktig å lytte til barn og unges ønsker om å endre begreper som oppleves som stigmatiserende, selv om enkelte påpeker at nye begreper etter hvert kan bli like stigmatiserende som dagens.

I tillegg til å støtte forslaget om å endre begrepene uttaler *Fagforbundet*:

«Hvilke begrep man bruker er viktig for hvordan man forstår noe. Bruk av begrep kan reflektere utviklingen i samfunnet, men kan også være en måte man prøver å påvirke det som skjer i samfunnet. Det er derfor viktig å reflektere over maktaspektet ved et skifte eller ikke skifte av begrep. Hvilke begrep man bruker kan også ha noe å si for hvordan mennesker oppfatter det man snakker om.

Dagens lovverk er i liten grad påvirket av hovedpersonene selv, barna. Det er fagfolk og politikere som har definert begrepsbruken i barnevernloven. Fagforbundet mener derfor

det er viktig å lytte til blant annet Barnevernproffene og deres budskap om at en del begreper som brukes i barnevernet oppleves som belastende. Ikke bare vil det være i tråd med den generelle samfunnsutviklingen, men det vil også være et synlig resultat av at man tar barnekonvensjonen på alvor.»

Det er imidlertid ulike meninger blant høringsinstansene både om hvilke begreper som bør endres og om hva de bør erstattes med. Noen mener at ordet *institusjon* kan byttes ut med *hjem*. Langt flere er enige om at begrepet *fosterhjem* kan erstattes med begrepet *omsorgshjem*. Dette gjelder blant annet *Norsk psykologforening*, som mener navnet omsorgshjem peker på en vesentlig egenkap ved hjemmet.

Fylkesnemnda i Troms og Finnmark har ingen sterke motforestillinger mot at eksempelvis fosterhjem skal hete omsorgshjem, men finner det lite formålstjenlig å bytte ut ordet «institusjon» med «hjem». Nemnda påpeker at det blir forvirrende dersom samme ord skal brukes både om foster-/omsorgshjem og om det som i dag heter institusjon. Mange institusjoner har betegnelsen «senter» i navnet. Fylkesnemnda mener at det eventuelt kan være en alternativ betegnelse for institusjon.

Fylkesmannen i Vestfold foreslår at begrepet fosterhjem erstattes med familiehjem og at begrepet brukes for de fleste typer private familier som benyttes til plassering av barn etter barnevernloven.

Når det gjelder begrepet *alvorlige atferdsvansker* er det kommet svært få forslag til alternative begrep. Mange mener at det bør utarbeides et bedre begrep. Blant dem som gir en begrunnelse for dette er det flere som, i likhet med *Landsforeningen for barnevernsbarn*, viser til at det eksisterende begrepet legger ansvaret for barnas utfordringer på barna selv. *NOBO* trekker i tillegg frem at det problematiske ved at barn og unge i atferdsbehandling så sterkt opplever seg behandlet som objekt.

Samtidig er det tunge høringsinstanser som trekker frem at det vanskelig kan gjøres å finne et uttrykk som bedre beskriver situasjonen til unge som må plasseres etter denne bestemmelsen. Dette gjelder blant annet *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* og *Fylkesnemnda i Troms og Finnmark*.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus uttaler:

«Vi ser at atferdsbegrepet brukt i ulike sammenhenger kan virke belastende for dem det

gjelder. Samtidig er begrepet dekkende for å beskrive noen konkrete typer atferdsproblemer (i forhold til hva loven refererer til) og begrepet tydeliggjør hvilke behandlingsbehov de faktisk har. Vi ser imidlertid at det er vanskelig å finne et annet ord som vil kunne erstatte begrepet og være like dekkende.»

Fylkesnemnda i Troms og Finnmark mener at begrepet *barn med alvorlige atferdsvansker* bør bestå. Fylkesnemnda uttaler i den forbindelse følgende:

«Formålet med bestemmelsen i §§ 4-24–4-26 er nettopp at barnet skal kunne gis behandling for sin atferd uavhengig av omsorgsforholdene i hjemmet. Fylkesnemnda skal i disse sakene bedømme ungdommens opptreden, og dersom den faller inn under alternativene nevnt i § 4-24 første ledd, vurdere hvordan den enklest og mest hensiktsmessig kan endres. Man kan ofte se at ungdommens opptreden har sammenheng med dets omsorgsomgivelser, men det er ikke alltid slik. Felles for alle sakene er imidlertid at dersom ungdommens opptreden ikke kan endres tilstrekkelig ved hjemmebaserte tiltak, endringer i omsorgsbasen eller andre mindre inngripende tiltak, så er det nettopp fordi ungdommens egen atferd nødvendiggjør behandling. Selv om man finner et annet begrep for disse sakene, vil man vanskelig kunne komme bort fra at det vil dreie seg om en karakteristikk av ungdommen.»

Norsk fosterhjemforening, Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker, Advokatforeningen, Norsk psykologforening og Fylkesmannen i Aust-Agder er blant de om lag 15 høringsinstansene som er kritiske til å endre dagens begreper. Dette begrunnes blant annet til at begrepene er godt innarbeidet både nasjonalt og internasjonalt.

Advokatforeningen viser til at det på generelt grunnlag bør foreligge særlig tungtveiende grunner for endring av godt innarbeidede begreper som brukere av loven vet hva betyr.

Fylkesnemnda i Oslo og Akershus peker i tillegg på at *alvorlige atferdsvansker* ikke bare er et begrep, men et vilkår for å plassere ungdom i medhold av § 4-24, og som er nærmere definert i lovbestemmelsen.

Flere høringsinstanser ønsker å utrede saken videre. Blant dem finner vi *Barneombudet, Norsk barnevernssamband, Norsk fosterhjemforening og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet*.

Barneombudet (BO) ser at det kan være krevende å finne frem til begreper som er dekkende for gruppene de skal representere, samtidig som de skal være forståelige og gjenkjennbare for de enkelte brukerne. *BO* har ingen umiddelbare meninger om forslagene, men henstiller til departementet å utrede saken videre i tett samarbeide med ulike brukerorganisasjoner.

Norsk barnevernssamband er usikre på hvilke begreper som bør endres og anbefaler i likhet med Barneombudet at saken utredes videre.

Norsk fosterhjemforening er opptatt av innholdet bak ordene, og mener forslagene bør jobbes mer med slik at det kan komme frem flere forslag.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet mener det bør legges vekt på hva ulike brukerorganisasjoner mener i spørsmålet, og anbefaler at departementet utfordrer brukerorganisasjonene til å komme med et samlet innspill til begreper.

19.4 Departementets vurderinger og forslag

Departementet viser til at det er viktig å lytte til barn og unges ønsker om å endre begreper som oppleves som stigmatiserende. Til tross for at enkelte instanser går mot, er et stort flertall enige i forslaget om å endre begrepsbruken i barnevernloven. Samtidig er høringsinstansene som støtter forslaget uenige både om hvilke begreper som bør endres og om hvilke begreper de i så fall bør erstattes med. Det er derfor etter departementets oppfatning ikke grunnlag for å fremme konkrete lovforslag på det nåværende tidspunkt.

Høringsuttalelsene viser at det er behov for en grundig utredning når det gjelder konsekvensene av å endre godt innarbeidede begreper i barnevernet. Dette gjelder ikke minst begreper som er nærmere definert i barnevernloven. Departementet viser her spesielt til begrepet *alvorlige atferdsvansker*, som oppleves å plassere ansvaret for barnas utfordringer på barnet selv, mens barnets handlemåte like gjerne kan være en reaksjon på måten barnet blir møtt i samspill med andre. Det er videre behov for blant annet å se på hvilke begreper som eventuelt bør benyttes som alternativer til eksisterende begreper. Departementet viser i den forbindelse til høringsnotatet, som ga uttrykk for at listen over ord og uttrykk som der er presentert, ikke er uttømmende.

Departementet vil utrede saken videre i samarbeid med aktuelle brukerorganisasjoner.

20 Hjelpetiltak for barn og barnefamilier

20.1 Gjeldende rett

Etter barnevernloven § 4-4 første ledd skal barneverntjenesten bidra til å gi det enkelte barn gode levevilkår og utviklingsmuligheter ved råd, veiledning og hjelpetiltak. I forarbeidene til denne bestemmelsen (Innst. O. nr. 80 (1991-1992)) uttales det at bestemmelsen er ment som en retningsgiver for anvendelsen av tiltakene som § 4-4 omhandler.

Paragraf 4-4 annet ledd angir vilkårene for å iverksette hjelpetiltak. Det er ikke noe krav om at de strengere vilkårene for omsorgsovertakelse etter § 4-12 og § 4-8 er til stede. Vurderingen av når, og i hvilke tilfeller, hjelpetiltak skal benyttes beror på skjønn. Etter § 4-4 annet ledd skal barneverntjenesten sørge for å sette i verk hjelpetiltak når barnet på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner har særlig behov for det. At barnet må ha et særlig behov innebærer at det enkelte barn må ha et behov utover det barn i alminnelighet vil ha. For eksempel vil ikke nedsatt funksjonsevne hos et barn i seg selv gi grunnlag for å iverksette et hjelpetiltak etter loven. Barnet må ha et behov utover selve den nedsatte funksjonsevnen – altså et behov utover det de fleste barn i samme situasjon vil ha.

Paragraf 4-4 annet ledd gir videre anvisning på hjelpetiltak som kan benyttes, slik som støttekontakt, barnehageplass, besøkshjem, opphold i senter for foreldre og barn eller andre foreldrestøttende tiltak. Oppregningen er ikke uttømmende. Hjelpetiltak etter barnevernloven kan derfor omfatte et bredt register av tiltak, som *både* retter seg direkte mot barnets behov *og* går ut på å bedre foreldrenes omsorgsevne.

Tiltak etter § 4-4 annet ledd kan benyttes hver for seg eller i kombinasjon med andre tiltak. I departementets retningslinjer om hjelpetiltak heter det blant annet at utgangspunktet er å styrke familiens muligheter til å gi barna en god oppvekst, og at det derfor er viktig å finne frem til tiltak som styrker familiens ressurser. Tiltak som omhandlet i annet ledd kan bare gjennomføres som frivillige tiltak, det vil si når den private part samtykker i bruk av dem.

I barnevernloven § 4-4 tredje ledd presiseres det at barneverntjenesten også kan yte økonomisk stønad som hjelpetiltak for barnet. Bestemmelsen om økonomisk hjelp kom i forbindelse med ny barnevernlov i 1992. Denne bestemmelsen er lite omtalt i forarbeidene. I Ot.prp. nr. 44 (1991-1992) heter det:

«I enkelte tilfelle vil det kunne være til konkret hjelp for barnet at det gis økonomisk stønad. Departementet vil derfor foreslå inntatt en bestemmelse om at barneverntjenesten kan yte slik stønad som hjelpetiltak. Departementet vil imidlertid presisere at slik stønad ikke skal ytes som erstatning for økonomisk sosialhjelp etter lov om sosiale tjenester m.v. Økonomisk stønad etter lov om barneverntjenester kan bare ytes som hjelpetiltak for barnet, f.eks. til dekning av utgifter til ferie og leiropphold og andre fritidsaktiviteter etc.»

20.2 Forslaget i høringsnotatet og bakgrunnen for dette

Barneverntjenesten skal sette i verk hjelpetiltak for å styrke familiens muligheter til å gi barna en god oppvekst, og det er derfor viktig å finne frem til tiltak som styrker familiens ressurser. Med å styrke familiens ressurser menes å sette i verk tiltak som både er rettet direkte mot barnets behov og som går ut på å bedre foreldrenes omsorgsevne.

Departementet viste i høringsnotatet til at hjelpetiltakene omfatter et bredt register. Det er i forskningen vanlig å skille mellom kompenserende og strukturendrende hjelpetiltak.

Kompenserende hjelpetiltak kompenserer og avhjelper familiens eller barnets omsorgssituasjon. Kompenserende hjelpetiltak utgjør i dag en stor del av iverksatte tiltak i det kommunale barnevernet. Eksempler på kompenserende tiltak som ofte er i bruk er støttekontakt, besøkshjem og økonomisk støtte.

Strukturendrende tiltak skaper mer varige endringer i familien. Endringene skjer blant annet ved

å øke foreldreferdigheter, utvikle samspill, bygge opp foreldrenes kompetanse, ansvarliggjøre de involverte og aktivere nettverk rundt barnet. Eksempler på strukturendrende tiltak er De utrolige årene, Marte-Meo, Parent Management Training – Oregonmodellen (PMTO) og familieråd.

Barnevernstatistikk viser et høyt forbruk av hjelpetiltak som i begrenset grad styrker foreldreferdigheter, barnets utvikling og samspillet mellom barn og foreldre. I statistikken går det frem at hjelpetiltak som barnehage, støttekontakt, økonomisk hjelp osv. er hyppig brukt. Det er også disse tiltakene som er nevnt som eksempler på mulige hjelpetiltak i loven.

Departementet viste i høringsnotatet til at dersom hjelpen barnevernet gir skal bidra til å forebygge at problemer eskalerer og utvikles til omsorgssvikt og/eller avvikende atferd hos barna, bør tiltakene som settes inn i hjemmet i større grad være av strukturendrende karakter. Det vil si at de bør ha som formål å bidra til positiv endring i familien gjennom å styrke foreldreferdigheter og bedre samspillet mellom barn, unge og foreldre.

I en del tilfeller vil det imidlertid være riktig å sette inn tiltak av mer kompenserende karakter. Departementet mente likevel at slike tiltak i større grad bør brukes som et supplement til endringstiltakene. I mange tilfeller er det behov for flere typer tiltak for å avhjelpe situasjonen i en familie.

Etter departementets oppfatning kunne de hjelpetiltakene som nevnes i loven virke begrensende på barneverntjenestens valg av tiltak. Departementet var videre opptatt av at de tiltakene som barneverntjenesten benytter skal bidra til at barnets situasjon bedres. Departementet mente derfor det var viktig med en bevisstgjøring når det gjaldt formålet med å sette i verk hjelpetiltak i en familie.

Departementet foreslo på denne bakgrunn at det i barnevernloven § 4-4 første ledd skal inntas en presisering av at formålet med hjelpetiltak skal være å bidra til positiv endring hos barnet eller i familien. Videre foreslo departementet å fjerne eksemplifiseringen i bestemmelsens annet ledd.

I tillegg foreslo departementet å fjerne hele tredje ledd om økonomisk stønad. Bakgrunnen var at når eksemplene i § 4-4 annet ledd ble foreslått fjernet, var det også naturlig å foreslå at barnevernloven § 4-4 tredje ledd om økonomisk stønad utgår. Dette fordi økonomisk hjelp er et ytterligere eksempel på hva slags hjelp barnevernet kan gi.

20.3 Høringsinstansenes syn

Over 70 høringsinstanser har uttalt seg om forslaget. Nær alle støtter hovedintensjonen med forslaget. Blant høringsinstansene som støtter forslaget er både store og små kommuner, Helsetilsynet, fylkesmennene og Bufdir. Noen få støtter forslaget delvis, mens kun to høringsinstanser er i mot forslaget.

De som støtter forslaget er positive til at den foreslåtte bestemmelsen klargjør hva som er formålet med hjelpetiltakene og retter oppmerksomheten mot hva som er ønsket virkning av tiltaket. Flere mener at dagens eksempler kan virke begrensende på barneverntjenestens valg av tiltak. Time kommune sier blant annet: «Kommunen er enig i at strukturendrende tiltak er å foretrekke fremfor kompenserende. Selv om opplistingen i § 4-4 er eksempler, kan eksemplene lett bli oppfattet som anbefalte tiltak og kanskje virke som en brems for utviklingen av nye tiltak.»

Flere mener også at forslaget til lovendring er i tråd med utviklingen i barneverntjenestene. Volda kommune sier: «Ei endring av ordlyden i § 4-4 vil være i samsvar med dagens praksis i den kommunale barnevernstenesta. Det er eit auka medvit i høve å skilje mellom kompenserande tiltak og endringstiltak og ein aukande bruk av endringstiltak.»

Høringsuttalelse fra faglig fora for Lyngen, Kåfjord, Storfjord og Balsfjord barneverntjenester støtter departementets forslag og går enda lenger når det gjelder forholdet mellom de strukturendrende tiltakene og de kompenserende tiltakene: «Dette er en riktig dreining innen barnevernet. Andre kommunale tjenester kan ta de kompenserende tiltakene. Barneverntjenesten bør ha ansvaret kun for strukturendrende tiltak.»

På den annen side mener noen høringsinstanser at det er viktig å presisere at det i mange tilfeller kan være behov for å iverksette både kompenserende og strukturendrende tiltak. Norsk psykologforening sier blant annet: «Vi vil derved også påpeke at de tradisjonelle kompenserende tiltakene i større grad kan anvendes til de formål de er tenkt for og kan utgjøre viktige tiltak i tillegg til strukturendringstiltakene.»

Barneombudet og Norsk fosterhjemforening støtter ikke forslaget. Deres begrunnelse er at bortfallet av eksemplifiseringen vil kunne skape usikkerhet rundt hva slags hjelp barnevernet faktisk gir. De mener det er viktig at brukere av barnevernet kan gjøre seg opp en viss forventning om hva det å få tiltak fra barnevernet kan innebære. Slik de ser det tjener eksemplifiseringen til

å skape en forståelse rundt hva brukere av tjenesten kan forvente av barneverntjenestene. Som en konsekvens av å fjerne eksemplifiseringen i § 4-4 annet ledd foreslo departementet i høringsnotatet i tillegg å fjerne § 4-4 tredje ledd, da denne bestemmelsen også er et eksempel på hva slags hjelp barnevernet kan gi. Flere høringsinstanser har kommentert dette.

Noen høringsinstanser er opptatt av at denne endringen ikke må forstås som en innstramming i bruk av økonomisk hjelp som tiltak. Blant annet sier Diakonhjemmets høgskole at «(...) *Økonomisk hjelp kan i noen situasjoner være et hensiktsmessig barneverntiltak, både sammen med andre tiltak og som et eget tiltak (...)*.

Flere, blant annet *Landsforeningen for barnevernsbarn, Trondheim kommune, Molde kommune, Re kommune, Bærum kommune* og *Volda kommune* mener at forslaget om å fjerne tredje ledd må følges opp gjennom å sikre at barnefamilier med dårlig økonomi fanges opp i annet relevant lovverk. Blant annet sier *Trondheim kommune* at:

«(...) Presiseringen av NAV sitt ansvar er viktig i denne sammenhengen, og bør nedfelles i NAV sine retningslinjer. Dagens lovtekst medfører mange forhandlinger om ansvar mellom barnevern og NAV i kommunene når det gjelder bistand til barnefamilier og ungdom på vei inn i voksenlivet.»

Volda kommune uttaler videre:

«Vi opplever det som nyttig at høringsnotatet presiserer NAV sitt ansvar for å ivareta barn som veks opp i lavinntektsfamilier. Vi opplever at barnevernstenesta i stor grad må bidra økonomisk i barnefamilier grunna at dei ikkje får naudsynt hjelp i andre hjelpeinstansar, då særleg NAV. Ei endringa i barnevernlova her, bør kanskje følgjast opp med ei presisering i det lovverket NAV forhold seg til?»

Advokatforeningen på sin side mener at tredje ledd i bestemmelsen ikke bør fjernes:

«§ 4-4 tredje ledd om økonomisk stønad bør stå uendret fordi dette kan være et hensiktsmessig hjelpetiltak etter barnevernloven, men likevel ofte avvises under henvisning til at familien kan søke bistand hos NAV/sosialtjenesten. Dette er imidlertid ofte en lang prosess og gir ingen rettighet. Det er derfor en risiko for at familien og barnet ikke får nødvendig hjelp i tide.»

Voksne for barn er på den annen side skeptiske til barneverntjenestens bruk av økonomisk stønad som hjelpetiltak:

«Vi er bekymret for at barnevernstjenesten i økende grad har som hjelpetiltak økonomisk bistand. Dette er velferdsordninger som også barnevernets familier skal ha dekket gjennom NAV systemet. Vi ber departementet rydde opp i dette i samarbeid med Arbeidsdepartementet. De siste tallene viser også at antallet fattige barn i Norge har økt – selv om de har fått det bedre materielt/økonomisk sett.»

20.4 Departementets vurderinger og forslag

Målet med barneverntjenestens arbeid er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. Formålet er videre å bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår, jf. barnevernloven § 1-1.

Hjelpetiltakene omfatter et bredt register. De kan rette seg mot barnets behov, eller ha som hensikt å bedre foreldrenes omsorgsevne. Formålet med å sette i verk hjelpetiltak i en familie, er å bidra til positiv endring hos barnet eller i familien. Dersom hjelpen barnevernet gir skal bidra til å forebygge at problemer eskalerer og utvikles til omsorgssvikt og/eller avvikende atferd hos barna, bør tiltakene som settes inn i hjemmet i større grad bidra til å styrke foreldreferdigheter og bedre samspillet mellom barn, unge og foreldre. I en del tilfeller vil det imidlertid være riktig å sette inn tiltak som kompenserer og avhjelper familiens eller barnets omsorgssituasjon. Slike tiltak bør i større grad brukes som et supplement til endringstiltakene. I mange tilfeller er det behov for flere typer tiltak for å avhjelpe situasjonen i en familie.

Departementet fastholder forslaget om å endre barnevernloven § 4-4 annet og tredje ledd om hjelpetiltak slik at bestemmelsen ikke lenger inneholder eksempler på typer hjelpetiltak som kan iverksettes, men i stedet inneholder en angivelse i første ledd av hva som er formålet med et hjelpetiltak. På denne måten fokuseres i større grad på hva som er ønsket virkning av et slikt tiltak. Det er bred støtte til forslaget blant høringsinstansene. Ved å tydeliggjøre formålet med tiltakene vil barneverntjenesten kunne oppleve å stå friere med hensyn til hva slags tiltak de velger. Samtidig vil en slik tydeliggjøring bidra til en større bevissthet rundt valget av tiltak.

Som Barneombudet og Norsk fosterhjemsfor-
ening uttaler, er dagens opplisting av tiltak like-
vel godt kjent og innarbeidet i barneverntjenes-
ten. Det kan derfor hevdes at det ved å ta ut
dagens eksempler, kan oppstå usikkerhet rundt
hvilke hjelpetiltak som kan benyttes. Eksempelene
kan også gjøre det enklere for barna og forel-
drene å forstå hva barnevernet kan bidra med. En
endring i loven vil kunne bidra til at familier i min-
dre grad tar kontakt med barnevernet fordi de er
usikre på hva slags hjelp barnevernet faktisk gir.

Departementet vil imidlertid påpeke at tiltaks-
bruken i barnevernet har endret seg mye den
senere tid. Tilbakemeldinger som departementet
har fått og som også fremkommer i høringen,
tyder på at det benyttes en rekke hjelpetiltak som
faglig sett fremstår som mer relevante enn de som
fremgår av eksemplene på tiltak i § 4-4 annet ledd.
Etter departementets oppfatning er det viktig å
fremheve at en fjerning av eksemplene ikke inne-
bærer en begrensning av hvilke hjelpetiltak som
kan iverksettes etter loven. De tiltak som er nevnt
i dagens lov kan fremdeles benyttes.

Departementet mener videre at det er naturlig
at bruken av hjelpetiltak og eksempler på slike,
kan beskrives nærmere i egne retningslinjer som
omhandler hjelpetiltak.

Departementet fastholder også forslaget om at
barnevernloven § 4-4 tredje ledd om økonomisk
stønad bør utgå. Dette fordi økonomisk hjelp er et
ytterligere eksempel på hva slags hjelp barnever-
net kan gi.

Departementet viser til at noen høringsinstan-
ser er opptatt av at denne endringen ikke må for-
stås som en innstramming i bruk av økonomisk
hjelp som tiltak etter barnevernloven. Departe-
mentet viser i den forbindelse til at i likhet med de
øvrige hjelpetiltakene som er nevnt i dagens lov,
vil barneverntjenesten fortsatt ha muligheten til å
kunne yte økonomisk stønad innenfor de snevre

rammer forarbeidene til dagens lov gir. Mulighe-
ten til å yte økonomisk stønad er ikke avhengig av
at tiltaket er spesifisert i loven.

Departementet er kjent med at en god del av
barnevernets ressurser brukes på familier med
utfordringer knyttet til levekår snarere enn
omsorgssvikt. Dette bekreftes også av enkelte
høringsinstanser. Gjennom forskningsprosjektet
«Det nye barnevernet» er det blant annet avdek-
ket at hjelp fra barnevernet av mer varierende
forebyggende karakter er utbredt. Det vises til at
en betydelig del av familiene som får hjelpetiltak
fra barnevernet har levekårsutfordringer og vel-
ferdsbehov, uten at det foreligger akutt risiko for
omsorgssvikt eller avvikende atferd hos barna¹. I
slike tilfeller bidrar barnevernet med praktisk
hjelp, avlastning og økonomisk bistand til famili-
ene.

Dette kan forklare den hyppige bruken av øko-
nomisk stønad som hjelpetiltak. I 2010 var det i
følge tall fra SSB 10 550 barn og unge som mottok
økonomisk hjelp fra barnevernet. Departementet
er imidlertid av den oppfatning at å yte økonomisk
stønad til utsatte barn og unge og deres familier
er en oppgave som fortrinnsvis ligger hos arbeids-
og velferdsforvaltningen. Ansvaret for å ivareta
barn som vokser opp i lav-inntektsfamilier er pre-
sisert i den nye loven om sosiale tjenester i
arbeids- og velferdsforvaltningen (STL). I STL
som trådte i kraft 1. januar 2010, fremgår det i for-
målsparagrafen at loven skal bidra til at utsatte
barn og unge og deres familier får et helhetlig og
samordnet tjenestetilbud.

Departementet fastholder etter dette forslaget
til endringer i barnevernloven § 4-4. Det vises til
lovutkastet.

¹ Fauske m.fl. (2009): *Barnevernet på ny kurs?*, NF-rapport
nr. 8/2009

21 Regulering av institusjoner med hjem

21.1 Gjeldende rett

Barn med alvorlige atferdsvansker kan med hjemmel i barnevernloven § 4-24 eller § 4-26 plasseres i institusjon for behandling. Paragraf 4-24 regulerer plassering og tilbakehold i institusjon uten eget samtykke mens § 4-26 regulerer plassering og tilbakehold i institusjon på grunnlag av samtykke. Barnet som plasseres må ha vist alvorlige atferdsvansker enten ved alvorlig eller gjentatt kriminalitet, ved vedvarende misbruk av rusmidler eller på annen måte. Kriteriet «på annen måte» er i barnevernlovens forarbeider beskrevet som «annen form for utpreget normløs atferd». Dette er eksemplifisert som «prostituasjon og manglende tilknytning til normalt livsmønster for barn i tilsvarende aldersgruppe».

21.1.1 Fosterhjem med særlige forutsetninger

Etter barnevernloven § 4-27 kan det bestemmes at barn med alvorlige atferdsvansker kan plasseres i fosterhjem som har særlige forutsetninger for å kunne løse de problemer som foreligger. Fosterhjem med særlige forutsetninger er et eget plasseringsalternativ som er forbeholdt barn med vedtak etter barnevernloven §§ 4-24 og 4-26. Disse hjemmene er ment å være et alternativ til institusjonsplassering. Dette har skjedd i relativt begrenset omfang.

Det fremgår av forarbeidene til barnevernloven at fosterhjem med særlige forutsetninger er å anse som institusjoner ved anvendelse av §§ 4-24 og 4-26, men at de ikke går inn under de generelle institusjonsbestemmelser i kapittel 5 i barnevernloven, jf. Ot.prp. nr. 44 (1991-1992) Om lov om barneverntjenester (barnevernloven), merknaden til § 4-27. Disse hjemmene er derfor verken fullt ut institusjoner som faller inn under bestemmelsene i barnevernloven kapittel 5, eller fosterhjem som faller inn under barnevernloven § 4-22.

Fosterhjem med særlige forutsetninger skal ikke godkjennes av kommunen slik fosterhjem skal etter barnevernloven § 4-22. Hjemmene skal heller

ikke kvalitetssikres etter Forskrift om kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner av 10. juni 2008 (kvalitetsforskriften) eller godkjennes etter Forskrift om godkjenning av private og kommunale institusjoner som skal benyttes for barn som plasseres utenfor hjemmet (godkjenningsforskriften), slik institusjoner skal etter barnevernloven kapittel 5. Hjemmene skal imidlertid kvalitetssikres av statlig regional barnevernmyndighet etter Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets retningslinjer av 3. mai 2007. Hjemmene er videre underlagt fylkesmannens tilsynsmyndighet etter Forskrift om tilsyn med barn og unge i barneverninstitusjoner for omsorg og behandling av 11. desember 2003 (tilsynsforskriften). Av forskriften § 1 går det frem at den gjelder tilsvarende for fosterhjem med særlige forutsetninger etter barnevernloven § 4-27.

Det følger av de ovenfor nevnte retningslinjer fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet at fosterhjem med særlige forutsetninger generelt sett må følge de alminnelige krav til fosterhjem, jf. retningslinjene punkt 5. I tillegg skal hjemmene være særlig egnet til å ta i mot barn med alvorlige atferdsvansker som har vedtak etter barnevernloven §§ 4-24 og 4-26. Det enkelte hjem må ha de særlige forutsetninger som er nødvendig for å løse de problemer som foreligger hos det enkelte barn, slik at plasseringen gir barnet tilfredsstillende hjelp sett i forhold til formålet med plasseringen, jf. retningslinjenes punkt 6. Forskrift om rettigheter og bruk av tvang under opphold i barneverninstitusjoner av 15. november 2011 (rettighetsforskriften) kommer ikke til anvendelse i disse hjemmene.

21.2 Forslaget i høringsnotatet og bakgrunnen for dette

21.2.1 Bakgrunnen for forslaget

Begrunnelsen for at det i sin tid ble åpnet for plassering i fosterhjem med særlige forutsetninger ved atferdsplasseringer følger både av høringsnotat om ny barnevernlov av 13. juni 1991 og av Ot.prp. nr. 44 (1991-1992) Om lov om barneverntjenester (barnevernloven).

Av høringsnotatet s. 138 og 139 fremgår følgende:

«Når det gjelder bruken av forsterkede fosterhjem som tiltak for barn med atferdsproblemer, mener utvalget at blant annet erfaringene fra det såkalte «Buskerud-prosjektet» har vist at det er grunn til å satse på denne typen tiltak. Utvalget har forutsatt at forsterkede fosterhjem skal kunne brukes som hjelpetiltak, dvs. på grunnlag av samtykke fra foreldrene. Utvalget drøftet imidlertid også spørsmålet om forsterkede fosterhjem burde kunne brukes som et tvangstiltak og likestilles med for eksempel institusjon. Utvalget mener at om vedtaket fattes som et tvangsvedtak, kan det tenkes å ha sterkere virkning på klienten, og bestemmelsen om adgang til å hente barnet tilbake ved rømming vil kunne anvendes direkte.»

Av proposisjonen punkt 4.22.5 fremgår følgende:

«Etter departementets mening er det viktig at spørsmålet om institusjonsplasser ikke ses isolert. Det gjelder å utvikle og nytte ulike tiltak overfor klienter med ulike problemer og behov. En ensidig satsing på institusjoner uten en tilsvarende utvikling av det øvrige tiltaksapparatet, vil lett føre til unødvendige og uheldige institusjonsplasseringer.

Ifølge høringsutkastet vil også forsterkede fosterhjem være et plasseringsalternativ for barn med atferdsvansker.»

Selv om dagens barnevernlov åpner for at fosterhjem med særlige forutsetninger kan benyttes som alternativ til institusjon for atferdsplasserte, viser halvårsrapporteringen fra kommunene at dette hittil har skjedd i relativt begrenset og over tid i varierende omfang. Årsakene til de begrensede og varierende plasseringene kan være flere og sammensatte, men det kan antas at en årsak er at hjemmene har fremstått som uklare rettslig sett.

21.2.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet at det innføres en ny bestemmelse § 5-8 a i barnevernloven kapittel 5 om institusjoner. Bestemmelsen vil erstatte § 4-27 annet punktum og skal åpne for at barn med vedtak etter barnevernloven §§ 4-24 og 4-26 kan plasseres i institusjoner som omfatter behandlingshjem.

Det ble foreslått at institusjoner med behandlingshjem skal ta imot og behandle barn med

alvorlige atferdsvansker i private hjem. Hjemmene skal ha særlige forutsetninger for å ta imot barn med alvorlige atferdsvansker. Med særlige forutsetninger menes at det enkelte hjem skal være kvalifisert til å tilby den spesialiserte hjelpen gjennom å ha fått nødvendig opplæring, trening og løpende veiledning.

En profesjonell oppfølgingsenhet skal ha det overordnede faglige ansvaret for behandlingshjemmene. Departementet uttalte i høringsnotatet at oppfølgingsenheten enten kan være knyttet opp mot og utgjøre en del av en ordinær institusjon eller være en frittstående oppfølgingsenhet. Når behandlingshjem er knyttet opp mot en oppfølgingsenhet som er en del av en ordinær institusjon, vil det være den ordinære institusjonen, oppfølgingsenheten og behandlingshjemmene som samlet sett utgjør institusjonen. Når behandlingshjem er knyttet opp mot en frittstående oppfølgingsenhet er det oppfølgingsenheten og behandlingshjemmene som utgjør institusjonen.

Barn og unge med alvorlige atferdsvansker vil kunne kreve mye av foreldrene i et hjem. Departementet understreket derfor i høringsnotatet at rettssikkerheten til ungdom i behandlingshjem må ivaretas på best mulig måte. En slik oppbygging, med et hjem og en oppfølgingsenhet, vil samlet sett utgjøre et helhetlig og profesjonelt tiltak som etter departementets syn må anses som en barneverninstitusjon i barnevernlovens forstand. Konsekvensen av at tiltaket anses som en barneverninstitusjon er at det fullt ut reguleres av barnevernlovens kapittel 5 med tilhørende forskrifter. Dette medfører at tiltaket blant annet reguleres av kvalitetsforskriften, godkjenningforskriften, tilsynsforskriften og rettighetsforskriften. Ut fra departementets vurdering vil en slik regulering også styrke barnets rettsikkerhet.

Departementet fremhevet i høringsnotatet at de behandlingsmetoder som skal benyttes i hjemmet må være forankret i allment anerkjent fagteori, jf. kvalitetsforskriftens § 2.

Institusjoner med behandlingshjem skal kvalitetssikres. Departementet foreslo i høringsnotatet en ny § 5a i kvalitetsforskriften med krav til institusjoner med behandlingshjem. Dersom institusjoner med behandlingshjem er private eller kommunale skal de i tillegg godkjennes på vanlig måte i henhold til barnevernloven kapittel 5 og godkjenningforskriften. Departementet ga uttrykk for at det også vil være nødvendig å gjennomføre en kvalitetssikring av det enkelte hjem under institusjonen før det tas i bruk som behandlingshjem. For private og kommunale tiltak vil det også være nødvendig å godkjenne det enkelte hjem. Depar-

tementet la videre til grunn at Fylkesmannen skal føre tilsyn både med institusjonen som sådan og det enkelte behandlingshjem.

Ved innføring av institusjoner med behandlingshjem bortfaller behovet for dagens fosterhjem med særlige forutsetninger, jf. barnevernloven § 4-27 annet punktum. Departementet foreslo derfor at plasseringer etter barnevernloven § 4-27 annet punktum fases ut ved innføring av barnevernloven § 5-8 a og at barnevernloven § 4-27 annet punktum bortfaller. Departementet ga i høringsnotatet uttrykk for at det kan bli behov for overgangsregler for dagens fosterhjem med særlige forutsetninger i utfasingsperioden.

Departementet foreslo at en profesjonell oppfølgingsenhet skal ha det overordnede faglige ansvaret for behandlingshjemmene. Dette innebærer både ansvaret for opplæringen av hjemmene samt iverksettingen og gjennomføringen av behandlingstiltakene i hjemmene. Videre innebærer det den løpende oppfølgingen og veiledningen av hjemmene. Oppfølgingsenhetens ansvar medfører at det må stilles krav til enheten som sikrer at den er kompetent til å utøve ansvaret på en god og forsvarlig måte inn mot behandlingshjemmet og barnet som er plassert der.

Departementet foreslo at behandlingshjemmet skal ha særlige forutsetninger til å ta imot barn med alvorlige atferdsvansker og ha gjennomført opplæring og trening i bruk av de behandlingstiltak som skal iverksettes i hjemmet. Hjem som skal ta imot og bidra til gjennomføringen av behandlingstiltak overfor barn med alvorlige atferdsproblemer må være særlig kompetente og skikket for oppgaven.

Departementet la til grunn at institusjonen, ved kvalitetssikringen og eventuell godkjenning av institusjoner med behandlingshjem, må fremlegge en klar beskrivelse av hvilke tiltak som skal kunne iverksettes i hjemmet som et ledd i behandlingen. Grunnlaget for den empiriske tilnærmingen må kunne beskrives, samt hvordan utøvelsen av behandlingen kvalitetssikres underveis og hvilke systemer som ligger til grunn for å evaluere det enkelte barns fremgang.

Som for andre institusjoner vil barnevernloven § 5-9 om rettigheter under opphold i institusjon og rettighetsforskriften utgjøre rammene for barnets rettigheter og adgangen til bruk av tvang under plasseringen i behandlingshjemmet. For at det skal gå klart frem at institusjoner med behandlingshjem omfattes av § 5-9, foreslo departementet at det også henvises til ny § 5-8 a i overskriften til § 5-9.

Departementet foreslo i høringsnotatet at hjemmelsgrunnlaget for plassering i institusjoner med

behandlingshjem skal være barnevernloven §§ 4-24 og 4-26. Når det fattes midlertidig vedtak etter barnevernloven § 4-25 annet ledd annet punktum, er det forutsatt i forarbeidene at plasseringsalternativene skal være de samme som de alternativene som kan benyttes ved plasseringer etter barnevernloven § 4-24. Departementet la til grunn i høringsnotatet at institusjoner med behandlingshjem først og fremst vil være et egnet tiltak ved planlagte plasseringer der behandlingsopplegget i forkant er særskilt tilpasset barnet som skal plasseres. Departementet ga derfor uttrykk for at dette tiltaket ikke skal kunne benyttes ved midlertidige vedtak.

Det har vært reist spørsmål fra flere hold om det i større grad skal åpnes for bruk av «faser» som behandlingsmetode på barneverninstitusjoner. Dette kan blant annet være faser som innebærer at barn/ungdom fratras rettigheter for en periode. Det kan videre innebære at de opparbeider seg rettigheter underveis. Departementet uttalte i høringsnotatet at man ikke ønsker å åpne opp for bruk av faser som ikke kan gjennomføres i tråd med gjeldende rettighetsforskrift. Dette innebærer at de behandlingsmetoder som benyttes på barneverninstitusjoner må være innenfor rettighetsforskriften. All bruk av tvang og andre begrensninger i den personlige integritet må derfor basere seg på en individuell og konkret vurdering.

21.3 Høringsinstansenes syn

De fleste høringsinstansene som har uttalt seg om dette forslaget, har gitt sin hele eller delvise støtte til departementets forslag i høringsnotatet.

Blant de høringsinstanser som ikke støtter forslaget er *Redd Barna* og *Fylkesmannen i Hordaland*.

Fylkesmannen i Hordaland uttaler:

«I Hordaland har det dei siste åra vore få plasseringar i forsterka fosterheimar «ungdomsfamiliar» som har vore heimla i bvl §§4-24 og 4-26. Plasseringane kan vere utfordrande nok om ein ikkje gjer bruk av tvangsparagrafane. Vi er skeptisk til bruk av tvangsbruk i private heimar. Ei direkte overføring av rettighetsforskrifta til desse heimane med rett til tvang og inngrep i personleg integritet kan bli særleg utfordrande utan langt sterkare krav om å profesjonalisere dei som skal godkjennast for slike plasseringar.»

Redd Barna uttaler:

«Vi er særlig bekymret når det gjelder de rettsikkerhetsmessige konsekvensene for barna. Det åpnes som følge av anvendelse av rettighetsforskriften blant annet for tvang i et privat hjem som ledd i institusjonsbehandling, som kan innebære tvang og andre inngrep i barns og unges personlige integritet. Departementet konkluderer med at dette innebærer noe nytt, uten at det blir skrevet noe mer. Vi er også bekymret over at det ikke avsettes ekstra midler til det nye tiltaket, med begrunnelse om at bruken av tiltaket blir vurdert å være begrenset. Redd Barna tenker at en betryggende utvikling av et slikt tiltak kommer til å medføre ekstra kostnader.»

FO støtter forslaget, men stille spørsmål ved valg av begrepet behandlingshjem. *Barnevernsproffene* er opptatt av det samme. De uttaler:

«Barnevernsproffene ber om at ingen fosterhjem får navnet «behandlingshjem». Det høres forferdelig ut å måtte bo et sånt sted, som at de som må bo der er syke eller har alvorlige problemer.»

Blant de instanser som støtter forslaget, men som har enkelte endringsforslag er *Atferdssenteret*. *Senteret* uttaler:

«Atferdssenteret imøteser en egen hjemmel for institusjoner med behandlingshjem. Utarbeidelsen av slik hjemmel, med tydeliggjøring av slike enheters juridiske stilling, vil være sentral for å kunne iverksette en nasjonal implementering av bl.a. MTFC, en evidensbasert metode for behandling av ungdom med atferdsproblematikk. Den vil derigjennom muliggjøre utvikling av et bredere spekter av tilbud for ungdom med atferdsproblematikk.

Atferdssenteret støtter muligheten for å definere behandlingshjemmene og oppfølgingsenheten som institusjonen. Det nevnes i denne sammenheng at det fremstår nødvendig med en gjennomgang av behovet for endring i kvalitetsforskriften, med tanke på tilpasning til tilfeller hvor institusjonen omfatter oppfølgingsenheten og behandlingshjemmet, for eksempel hvilke materielle krav (jf. kvalitetssikringsforskriftens § 3) som skal gjelde for slike institusjoner. Det bør også foretas en gjennomgang av andre relevante forskrifter for å klar-

gjøre hvorvidt en slik ny institusjonskonstruksjon krever tilpasninger.

Atferdssenteret støtter videre departementets vurdering av at iverksettelse av institusjoner med behandlingshjem forutsetter en klar metodisk tilnærming dokumentert gjennom solid empirisk forskning, krav til opplæring og oppfølging av behandlingshjemmene, og krav til kvalitetssikring av behandlingen.

Det fremholdes i denne sammenheng at man bør innarbeide et krav om løpende ekstern kvalitetssikring at tiltaket, ut over den kvalitetssikringen som skjer ved at behandlingseenheten kvalitetssikrer behandlingshjemmene. Departementet framholder betydningen av å følge nøye med på utviklingen av institusjon med behandlingshjem tett. Løpende ekstern kvalitetssikring vil understøtte dette.»

Fylkesmannen i Oslo og Akershus uttaler:

«Fylkesmannen støtter i all hovedsak departementets vurdering og forslag til lovendring vedrørende institusjoner med behandlingshjem.

Fylkesmannen har over tid ført tilsyn med fosterhjem med særlige forutsetninger etter barnevernlovens § 4-27. Vi har erfart at det har vært utfordrende å føre tilsyn med hjemmene, grunnet manglende klare regler for hjemmene. Fylkesmannen ser derfor positivt på at hjemmene nå blir definert som institusjoner, og at hjemmene må kvalitetssikres/godkjennes på lik linje med andre institusjoner etter kap. 5 i barnvernloven og godkjenningforskriften.

For ungdommene det her er snakk om ser Fylkesmannen det som positivt at hjemmene kvalitetssikres/godkjennes, for derved blant annet å sikre nødvendig kompetanse i behandlingshjemmene. Nødvendig kompetanse er en forutsetning for at ungdommene får den behandling de har behov for ut fra formålet med plasseringen. Fylkesmannen vil spesielt fremheve forslaget om en oppfølgingsenhet som et positivt og nødvendig tiltak for at plasseringene skal bli vellykket for den enkelte ungdom. Vår erfaring er at de hjemmene som tar i mot slike plasseringer har behov for tett oppfølging og veiledning fra kompetente fagfolk.

Fylkesmannen har i sitt tilsynsarbeid opplevd det som en ufordring at rettighetsforskriften ikke gjelder. Vi ser det derfor som spesielt positivt at rettighetsforskriften nå skal gjelde da hjemmene blir definert som institusjoner. Som tilsynsmyndighet har vi stadig kommet

opp i ulike problemstillinger som kunne ha vært løst hvis rettighetsforskriften hadde vært gjeldende. Rettsikkerheten til ungdommene vil nå bli bedre ivaretatt enn den er i dag.

Fylkesmannen har merket seg at departementet har tatt stilling til bruk av «faser» som behandlingsmetode. Vi ser at departementet ikke vil åpne for bruk av «faser» som ikke kan gjennomføres i tråd med rettighetsforskriften. Vi støtter at behandlingsmetodene må være innenfor rettighetsforskriften.

Fylkesmannen har erfaring med å føre tilsyn i MTFC hjem. Sekvenser og nivåer er en del av metoden. Ut fra vår erfaring har denne metoden hatt meget god effekt og ført til positiv utvikling for de plasserte ungdommene.

Ungdommene er godt kjent med hva det innebærer når de blir plassert i et slikt behandlingshjem. Føring av tvangsprotokoller tilknyttet de ulike sekvenser synes utfordrende i forhold den aktuelle metoden. Vi tenker her spesielt på forhold som omhandler begrensninger i bevegelsesfriheten, besøk i institusjonen og elektroniske kommunikasjonsmidler (jf. rettighetsforskriften §§ 22, 23 og 24).»

Fylkesnemnda i Oslo og Akershus slutter seg til departementets forslag. *Fylkesnemnda i Troms og Finnmark* uttaler:

«Fylkesnemnda Troms og Finnmark forstår det slik at fylkesnemnda ikke skal prøve det konkrete behandlingshjemmet, kun den institusjonen som behandlingshjemmet er knyttet til. Dersom en institusjon har flere behandlingshjem knyttet til seg, må det forventes at partenes anførsler vil gjelde konkrete behandlingshjem. Det bør derfor fremgå klart av lov og/eller forarbeider om de skal prøves eller ikke.»

Statens helsetilsyn uttaler:

«Statens helsetilsyn er positive til at det utvikles nye tiltak for barn og unge med vedtak hjemlet i barnevernloven §§ 4-24 og 4-26, og at en styrker kravene til barnevernfaglig kompetanse og til innhold i institusjoner med behandlingshjem. Vi forutsetter at det vil bli utarbeidet faglige retningslinjer som utdypet kravene som stilles til denne tjenesten, og beskriver hvilken oppfølging ungdommen og behandlingshjemmet kan forvente seg av oppfølgingsenheten.

Statens helsetilsyn ber departementet vurdere om teksten i § 5-7 bør endres slik at det presiseres at tilsynet skal omfatte institusjoner med behandlingshjem som er omfattet av § 5-8 a.

Det bør også vurderes å presisere i lovteksten i ny § 5-8 a og forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner ny § 5a, at oppfølgingsenheten skal ha ansvar for *oppfølging* av behandlingshjem, herunder ansvar for opplæring, behandling og veiledning.»

Norsk Psykologforening er positiv til opprettelsen av institusjoner med behandlingshjem og viser til at denne løsningen vil gi flere barn med atferdsvan- sker effektiv behandling. *Foreningen* uttaler videre:

«NPF mener imidlertid at forutsetninger for å lykkes er at de voksne i behandlingshjemmet skolerer i evidensbaserte behandlingsprogrammer og det vil være naturlig at de programmene som staten allerede finansierer implementeres med sikte på å komme til anvendelse i behandlingshjemmene. Kravet til egnethet hos de voksne i behandlingshjemmet er også stor og godkjenning av behandlingshjemmet må inkludere en vurdering av de voksnes egnethet.»

Datatilsynet var i sin høringsuttalelse opptatt av personvernet til familiene i behandlingshjemmet. Datatilsynet stilte blant annet spørsmål om familiene skal anses som databehandler i relasjon til personopplysningsloven mens oppfølgingsenheten skal oppfylle rollen som behandlingsansvarlig. Datatilsynet mente videre at departementet bør forsøke å trekke klare grenser mellom familiens livsutfoldelse i det private rom og det som skal omfattes av den profesjonelle oppfølgingen og behandlingen av barnet som skal kartlegges, godkjennes og kvalitetssikres av eksterne instanser. Datatilsynet anbefalte at dette ble regulert nærmere, fortrinnsvis i form av forskriftsbestemmelser.

21.4 Departementets vurderinger og forslag

21.4.1 Behovet for et differensiert institusjonstilbud

Forskning har vist at det går dårlig for mange tidligere barnevernsbarn med alvorlige atferdsvan- sker når de blir voksne. Årsakene til atferdsvan- skene kan være mange og ulike og de kan være

vanskelig å avdekke. Barnas handlemåte kan blant annet være en reaksjon på omgivelsene, konteksten barnet lever under eller måten barnet blir møtt på i samspill med andre. I arbeidet med å kartlegge problemene og årsakene til problemene er det viktig å sikre at barnas perspektiv kommer tydelig frem. Departementet viser her til tidligere omtale av barns rett til medvirkning under hele forløpet av barnevernsaken.

Departementet har satt særlig fokus på å utvikle nye gode tiltak med mål om at tiltakene skal gi positive og varige endringer i barnas liv. Det har videre vært et mål for departementet å utvikle tiltak som representerer alternativer til dagens institusjonsplasseringer blant annet ut fra en grunnleggende antakelse om at en familie og et hjem er det beste sted å få omsorg, lære nye ferdigheter og utvikle seg.

Til tross for at det ikke har vært noen utbredt bruk av fosterhjem med særlige forutsetninger, er departementets oppfatning at det fortsatt er ønskelig å ha en adgang til å gi barn med alvorlige atferdsproblemer nødvendig behandling mens de bor i et privathjem. Dette vil i enkelte tilfeller kunne gi større muligheter til å tilpasse plasseringen ut i fra det enkelte barnets behov, og således være i samsvar med prinsippet om hensynet til barnets beste. Det er viktig å ha et differensiert tilbud. For noen barn med store atferdsproblemer vil verken dagens institusjoner eller fosterhjem være en tilfredsstillende løsning. Som Psykologforeningen uttaler i sin høringsuttalelse, vil den foreslåtte løsningen med hjem knyttet opp til en profesjonell oppfølgingsenhet kunne gi flere barn med atferdsvansker effektiv behandling.

Departementet ønsker å åpne for at barn med vedtak etter barnevernloven §§ 4-24 og 4-26 kan plasseres i institusjoner som omfatter private hjem. Det legges til grunn at selve behandlingen av barnet skal foregå i disse hjemmene. Skal hjem bli i stand til å ta imot barn med alvorlige atferdsproblemer på en forsvarlig og god måte, og for å sikre at hjelpen er virksom, bør hjemmene imidlertid i større grad enn i dag profesjonaliseres.

En profesjonell oppfølgingsenhet skal ha det overordnede faglige ansvaret for hjemmene. Oppfølgingsenheten kan enten være knyttet opp mot og utgjøre en del av en ordinær institusjon eller være en frittstående oppfølgingsenhet. Når hjem er knyttet opp mot en oppfølgingsenhet som er en del av en ordinær institusjon, vil det være den ordinære institusjonen, oppfølgingsenheten og hjemmene som samlet sett utgjør institusjonen. Når hjem er knyttet opp mot en frittstående opp-

følgingsenhet er det oppfølgingsenheten og hjemmene som utgjør institusjonen.

Konsekvensen av at tiltaket anses som en barneverninstitusjon er at det fullt ut reguleres av barnevernlovens kapittel 5 med tilhørende forskrifter. Dette medfører at tiltaket blant annet reguleres av kvalitetsforskriften, godkjenningsforskriften, tilsynsforskriften og rettighetsforskriften. Tiltakene skal derfor kvalitetssikres. Departementet foreslo i høringsnotatet i den forbindelse en ny § 5a i kvalitetsforskriften med krav til institusjoner med behandlingshjem. Departementet vil følge opp dette forslaget og også vurdere om det er behov for andre forskriftsendringer som følge av en lovendring i samsvar med forslaget i denne proposisjonen.

Dersom institusjonene er private eller kommunale skal de i tillegg godkjennes på vanlig måte i henhold til barnevernloven kapittel 5 og godkjenningsforskriften. Det vil også være nødvendig å gjennomføre en kvalitetssikring av det enkelte hjem under institusjonen før det tas i bruk. For private og kommunale tiltak vil det også være nødvendig å godkjenne det enkelte hjem. Departementet legger til grunn at fylkesmannen skal føre tilsyn både med institusjonen som sådan og det enkelte hjem.

21.4.2 Begrepsbruk

Departementet foreslo i høringsnotatet at privathjemmene der barna skal bo og motta institusjonsbehandling skulle kalles behandlingshjem. Bakgrunnen var blant annet at departementet ønsket å skille disse hjemmene begrepsmessig fra de ulike fosterhjemmene. Barnevernsproffene har i sin høringsuttalelse gitt uttrykk for at de mener ordet behandlingshjem gir uheldige assosiasjoner og de ber derfor departementet velge et annet begrep. Departementet vil på denne bakgrunn foreslå å kalle det nye institusjonstilbudet for *institusjoner med hjem*.

21.4.3 Krav til oppfølgingsenheten

Flere høringsinstanser har vært opptatt av at det må stilles faglige krav til oppfølgingen av hjemmene barna skal bo i og motta behandling i. Oppfølgingsenhetens ansvar medfører at det må stilles krav til enheten som sikrer at den er kompetent til å utøve ansvaret på en god og forsvarlig måte inn mot hjemmet og barnet som er plassert der. Departementet vil fastsette nærmere regler om oppfølgingsenheten i forskrift, se nærmere under.

Det må stilles krav om at oppfølgingsenheten må være profesjonell og ledet av en behandlingsansvarlig. Oppfølgingsenheten må bestå av fagfolk med særlig kompetanse på behandling av barn med atferdsvansker, herunder kompetanse på behandlingsmetodene som er dokumentert gjennom solid, empirisk forskning, og som skal kunne iverksettes i hjemmet.

Oppfølgingsenheten må sørge for at hjemmet får klart definerte prinsipper og konkrete verktøy for å bidra til reduksjon av barnets atferdsproblemer. Det er også av avgjørende betydning at oppfølgingsenheten er tilgjengelig for veiledning, råd og støtte til enhver tid når behandlingshjemmet måtte ha behov for det. Hvert barn har sine ulike styrker og svakheter og sine ulike behov og utfordringer. Behandlingen og oppfølgingen av barnet må tilpasses den enkeltes behov etter en konkret, individuell vurdering.

Departementet vil understreke at det er viktig at ansvaret for å treffe beslutninger om behandlingssmessige forhold, herunder treffe vedtak om bruk av tvang og andre inngrep i den personlige integritet, ikke pulveriseres. Både av hensyn til helheten i behandlingen og ut fra rettssikkerhets-hensyn skal det være klart hvem i oppfølgingsenheten som har et særlig ansvar for å gi veiledning og støtte til hjemmet, og som står ansvarlig for alle beslutninger om behandlingssmessige forhold. Alle beslutninger om bruk av behandlingstiltak i hjemmet skjer i dialog mellom hjemmet og den ansvarlige i oppfølgingsenheten, og det er den ansvarlige som fatter den endelige beslutning om bruk av slike tiltak, basert på en konkret vurdering av den enkelte ungdom. Den ansvarlige i oppfølgingsenheten skal ivareta helheten i behandlingen.

21.4.4 Krav til hjemmene

Hjemmene må ha særskilte forutsetninger for å ta i mot ungdommer med atferdsproblemer. Hjemmene må blant annet få tett faglig opplæring, oppfølging og veiledning og settes i stand til å ta i bruk nyere utviklede metoder som har støtte i empirisk forskning for behandling av barn med alvorlige atferdsvansker. Dette er nødvendige forutsetninger for å kunne håndtere og hjelpe barna med de utfordringene atferdsproblemer gir. Departementet vil fastsette nærmere regler om hjemmene i forskrift, se nærmere under.

De voksne i hjemmet må være særlig kompetente og skikket for oppgaven. Hjemmet må blant annet på en trygg og tillitsvekkende måte håndtere de daglige utfordringer barn med alvorlige

atferdsproblemer kan utsette sine omgivelser for, og kunne være i dialog med ungdommen. Hjemmet må videre på en forsvarlig og god måte følge opp de behandlingstiltak som besluttes iverksatt for det enkelte barn, ut i fra klart definerte prinsipper og konkrete verktøy. Hjemmet må for øvrig samarbeide nært og godt med oppfølgingsenheten.

Etter forslaget vil hjemmet som tar imot ungdommene sammen med oppfølgingsenheten utgjøre en helhet som reguleres som en institusjon. Ungdommene vil rent faktisk bo i private hjem og motta institusjonsbehandlingen i disse hjemmene. Behandlingen vil også som nevnt i høringsforslaget kunne innebære tvang og andre inngrep i den personlige integritet. Det at det åpnes for bruk av tvang i private hjem som ledd i institusjonsbehandling, innebærer noe nytt og enkelte høringsinstanser har vært bekymret for dette. Departementet ser det derfor som svært viktig å sikre sterk faglighet, innsyn og kontroll og rettssikkerhet i hjemmene.

Det er viktig at de formelle rammene rundt hjemmene er klare, blant annet med hensyn til status og funksjon. Forholdet mellom hjemmet, det profesjonelle apparatet som skal bistå og følge opp barnet og hjemmet, samt barnevernmyndighetene, må også være klart. Av hensyn til både barnet som plasseres i hjemmet og hjemmet, må det dessuten være klare regler for hvilke rettslige rammer som gjelder under plasseringen. De voksne i hjemmet må således blant annet være godt informert om de ulike reglene som gjelder ved plasseringen.

21.4.5 Krav til behandlingsmetoden

Som redegjort for i høringsnotatet, er departementet opptatt av å sikre et høyt faglig nivå på den behandlingen som gis i hjemmene. Behandlingsmetodene må være dokumentert gjennom solid, empirisk forskning. Departementet viser her blant annet til høringsuttalelsen til Atferdssenteret som fremhever behovet for å stille strenge krav til innholdet i den faglige metoden som skal benyttes. Departementet understreker at de behandlingsmetoder som skal benyttes i hjemmet må være forankret i allment anerkjent fagteori, jf. kvalitetsforskriftens § 2. Ved kvalitetssikringen og eventuell godkjenning må institusjonen fremlegge en klar beskrivelse av hvilke tiltak som skal kunne iverksettes i hjemmet som et ledd i behandlingen. Grunnlaget for den empiriske tilnærmingen må kunne beskrives, samt hvordan utøvelsen av behandlingen kvalitetssikres underveis og hvilke

systemer som ligger til grunn for å evaluere det enkelte barns fremgang. Departementet vil vurdere om det er behov for nærmere regler om krav til den faglige metoden i forskrift, se nærmere under.

Forskning viser at noen måter å jobbe på er bedre enn andre. I Norge er det tatt i bruk behandlingsmetoder som forskning viser er virksomme. Noen komponenter synes å ha stor betydning. En klar metodisk tilnærming dokumentert gjennom solid empirisk forskning er en forutsetning. Et hjem med særlige forutsetninger, blant annet gitt gjennom opplæring er en annen. Kvalitetssikring av behandlingen gjennom en profesjonell oppfølgingsenhet som er direkte involvert i den daglige oppfølgingen og behandlingen i hjemmene er en tredje forutsetning.

Behandlingsmetodene som er utviklet de senere år er basert på at ungdommen kan følges profesjonelt og tett opp innenfor nære og kontrollerte rammer. Målet har vært å redusere atferdsvanskene gjennom å legge vekt på oppmuntring, støtte og positiv bekreftelse. Det arbeides også for å etablere positive relasjoner gjennom kontakt med prososiale venner, og det arbeides med nærmiljøet for at ungdommen skal bli møtt på en støttende måte.

21.4.6 Nærmere regler

Departementet foreslo i høringsnotatet at det kunne fastsettes forskrifter om institusjoner med hjem. Som det fremgår ovenfor, ser departementet at det kan være behov for å fastsette nærmere regler om dette nye tiltaket. Departementet vil derfor opprettholde forslaget om en egen forskriftshjemmel. Det vises her for øvrig til Datatilsynets høringsuttalelse hvor tilsynet anbefalte at forhold knyttet til behandling og oppbevaring av personsensitive opplysninger blir regulert nærmere, fortrinnsvis i forskrift.

21.4.7 Rettighetsforskriften

Flere av høringsinstansene har vært opptatt av barnas rettssikkerhet. Departementet mener at kvalitetssikring av, samt godkjenning og tilsyn med hvert enkelt hjem som tas i bruk under institusjonen, vil være et viktig bidrag til å sikre at behandlingen skjer innenfor de mål og rammer som er fastsatt for en forsvarlig behandling av barna.

Departementet er opptatt av at barnas rettssikkerhet må ivaretas og at det må være tydelige rammer for deres rettigheter og institusjonens

adgang til å benytte tvang eller andre inngrep i den personlige integritet.

Barnevernloven § 5-9 og rettighetsforskriften inneholder bestemmelser som ivaretar den enkeltes personlige integritet og rettssikkerhet ved plassering i institusjon. Lovbestemmelsen og forskriften angir blant annet rammene for adgangen til å innføre begrensninger i rettigheter og å benytte tvang overfor barn som institusjonsplaseres. Dette regelverket vil komme til anvendelse på det nye foreslåtte tiltaket.

Det følger av rettighetsforskriften at institusjonen skal drives på en slik måte at den verner om den personlige integritet. Retten til vern om den personlige integritet innebærer blant annet en rett for ungdommen til å bestemme i personlige spørsmål og ha samvær med de personer den ønsker. Dette gjelder imidlertid bare så langt det er forenlig med ungdommens alder og modenhet, formålet med oppholdet og institusjonens ansvar for driften, herunder ansvaret for trygghet og trivsel. Andre rettigheter som er uttrykkelig omtalt i forskriften er retten til å bevege seg fritt innenfor og utenfor institusjonens områder og retten til besøk på institusjonen. Videre er det ikke tillatt å føre kontroll med ungdommens korrespondanse, og ungdommen skal fritt kunne benytte seg av telefon under oppholdet. Forskriften åpner imidlertid for at det på nærmere angitte vilkår kan innføres begrensninger i disse rettighetene.

Forskriften inneholder også bestemmelser som gir hjemmel for å benytte tvang og andre inngrep i den personlige integritet. For eksempel kan det på visse vilkår foretas kroppsvisitasjon, ransking av rom og eiendeler, beslaglegging og tilintetgjøring av rusmidler og farlige gjenstander og tilbakeføring ved rømming.

Felles for all bruk av tvang/begrensninger i den personlige integritet er at det ikke kan innføres på generell basis, men må baseres på en individuell og konkret vurdering i forhold til den enkelte ungdom ut i fra angitte vilkår. Deretter må det fortløpende vurderes om det er behov for å opprettholde tvangen/begrensningen.

I tiltaket bor barnet i et ordinært hjemmemiljø med åpne dører. Det er viktig å presisere at de samme regler for bruk av fysisk makt som gjelder på de øvrige barneverninstitusjonene gjelder i institusjoner med hjem. Tvangsmedisinering, fysisk refsing, isolasjon, mekaniske tvangsmidler eller annen bruk av fysisk tvang eller makt er ikke tillatt verken i straffe-, behandlings- eller oppdragsøymed. Mindre inngripende fysisk tvang eller makt, som for eksempel kortvarig fastholdning, kan imidlertid anvendes når dette er åpen-

bart nødvendig som ledd i institusjonens ansvar for å gi forsvarlig omsorg eller av hensyn til trygghet og trivsel for alle på institusjonen. Ut over dette kan fysisk makt bare benyttes dersom det er strengt nødvendig for å avverge skade på person eller eiendom, dvs. i nødretts- og nødverge situasjoner. Bruk av tvang og andre inngrep i den personlige integritet skal protokollføres og forelegges Fylkesmannen. Fylkesmannen skal føre tilsyn i samsvar med tilsynsforordningen.

21.4.8 Grunnlag for plassering

Departementet la i høringsnotatet til grunn at dette plasseringsalternativet kun vil være aktuelt ved planlagte plasseringer etter §§ 4-24 og 4-26. Ved tvangsplassering etter barnevernloven § 4-24 følger det av bestemmelsens fjerde ledd at institusjonen bare kan benyttes dersom den er i stand til å gi barnet tilfredsstillende hjelp sett i forhold til formålet med plasseringen. Tiltaket må således vurderes helt konkret opp mot barnets behov for hjelp. Det er fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker som skal foreta denne vurderingen. Fylkesnemnda kan bare fatte vedtak om plassering i institusjon med hjem når den etter en individuell vurdering finner at slik plassering vil gi barnet tilfredsstillende hjelp. Det ble i høringsrunden stilt spørsmål om hva nemnda skal prøve. Departementet mener at nemnda ved en plassering skal ta stilling til ett konkret hjem, dersom en institusjon har flere hjem knyttet opp til seg. Departementet vil understreke at kommunens forslag til plassering i slike tilfeller derfor må gjelde ett konkret hjem. På den måten får nemnda best mulig grunnlag når den skal vurdere om tiltaket faglig og materielt er i stand til å tilby barnet tilfredsstillende hjelp sett i forhold til formålet ved plasseringen, jf. § 4-24 siste ledd.

Plassering etter barnevernloven § 4-26 forutsetter samtykke fra barnet og de som har foreldreansvaret for barnet. Har barnet fylt 15 år er det tilstrekkelig at barnet samtykker. Før det kan treffes vedtak etter barnevernloven § 4-26 må ansvarlige myndigheter ha foretatt en grundig vurdering av barnets behov og ha kommet til at barnet vil kunne dra nytte av behandlingen.

Når det fattes midlertidig vedtak etter barnevernloven § 4-25 annet ledd annet punktum, er det forutsatt i forarbeidene at plasseringsalternativene skal være de samme som de alternativene som kan benyttes ved plasseringer etter barnevernloven § 4-24. Departementet legger til grunn at det foreslåtte tiltaket først og fremst vil være et egnet tiltak ved planlagte plasseringer der

behandlingsopplegget i forkant er særskilt tilpasset barnet som skal plasseres. Departementet mener derfor at dette tiltaket ikke skal kunne benyttes ved midlertidige vedtak.

21.4.9 Videre oppfølging av tiltaket

Atferdssenteret foreslo i høringsrunden at det skal være krav om ekstern kvalitetssikring av de nye institusjonene med hjem hvor ungdommen mottar behandling for atferdsproblemer. Departementet vil fremholde at det er viktig å følge nøye med på utviklingen av dette nye plasseringsalternativet. Departementet og øvrige barnevernmyndigheter må derfor ha en særlig bevissthet rundt kravene til og utførelsen av kvalitetssikring, godkjenning og tilsyn ved bruk av plasseringsalternativet. Dette vil kunne være av avgjørende betydning for å sikre at plassering i institusjon med hjem gir det enkelte barn en forsvarlig og god omsorg og behandling tilpasset den enkelte, basert på blant annet klare rammer og god dialog, som kan bidra til varige endringer i barnets atferd.

21.4.10 Konsekvenser for Bufetat

Det følger av statens ansvar for institusjonstilbudet jf. barnevernloven kap. 5, at statlig regional barnevernmyndighet har ansvaret for at det finnes et nødvendig antall institusjonsplasser som er tilstrekkelig differensiert i forhold til barnas behov. Det statlige tilbudet må ha tilstrekkelig bredde til å dekke alle formål som er nevnt i loven, og tiltakene skal være geografisk spredt med sikte på god tilgjengelighet i alle deler av landet.

Plassering av barn med alvorlige atferdsproblemer i institusjoner med hjem vil være et alternativ til annen institusjonsplassering av barn med alvorlige atferdsproblemer. En adgang til plassering i institusjoner med hjem vil dermed bidra til at vi får et ytterligere plasseringsalternativ for barn med alvorlige atferdsproblemer. Institusjoner med hjem vil dekke det samme formål etter loven som andre institusjoner for barn med alvorlige atferdsproblemer og fosterhjem med særlige forutsetninger gjør i dag. Dette innebærer at den rettslige reguleringen av institusjoner med hjem i barnevernloven ikke utvider statlig barnevernmyndighets ansvar for å påse at det finnes et nødvendig antall institusjonsplasser som er tilstrekkelig differensiert.

Plasseringer i § 4-27 hjem har frem til i dag vært et tiltak som har hatt et svært begrenset omfang. Den foreslåtte endringen gir rom for spesialisert behandling rettet mot barn og unge med særskilte utfordringer. Departementet vurderer

det slik at bruken av tiltaket vil være begrenset. Det forutsettes at en eventuell utvidelse av tilbudet skjer innenfor etatens til enhver tid eksisterende rammer. Statlig myndighet må til enhver tid vurdere behovet for institusjonsplasser og se det i sammenheng med hele institusjonstilbudet.

21.4.11 Overgangsregler

Lovforslaget innebærer at dagens fosterhjem med særlige forutsetninger etter § 4-27 annet punktum skal fases ut og deretter opphøre. Departementet ga i høringsnotatet uttrykk for at vi ville vurdere behovet for overgangsregler for disse fosterhjemmene nærmere på tidspunktet for et eventuelt forslag til lovvedtak. Departementet ønsker ikke å avbryte gode, løpende fosterhjemforhold. Dersom det er behov for å forlenge løpende fosterhjemforhold som er godkjent etter § 4-27, vil departementet vurdere å fastsette overgangsregler som gjelder frem til disse hjemmene fases ut. Det er kun et lite antall § 4-27 hjem, slik at overgangsreglene vil få et snevert anvendelsesområde. Departementet finner det mest hensiktsmessig å fastsette nærmer overgangsregler i forskrift og vil derfor foreslå en slik forskriftshjemmel.

21.4.12 Lovendringer

Statens helsetilsyn ba om at det ble vurdert å presisere i lovteksten i ny § 5-8 a og i forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner ny § 5a, at oppfølgingsenheten skal ha ansvar for oppfølging av hjemmene, herunder ansvar for opplæring, behandling og veiledning. Departementet er enig i at dette kan være nyttige presiseringer.

Statens helsetilsyn ba også i høringsrunden departementet vurdere om teksten i § 5-7 bør endres slik at det presiseres at tilsynet skal omfatte institusjoner med hjem som er omfattet av § 5-8 a. Departementet vurderer at dette er unødvendig fordi det nye institusjonstilbudet i denne forbindelse dekkes av §§ 5-1 og 5-8. Departementet har også i samsvar med dette etter en fornyet vurdering kommet til at det ikke er nødvendig å endre overskriften på § 5-9, slik det ble foreslått i høringsnotatet.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets forslag er i hovedsak i samsvar med forslaget i høringsnotatet, jf. utkast til § 4-27, ny § 5-8 a og hjemmel for overgangsregler under romertall II.

22 Styrking av barneverntjenestens oppfølging av barn under og etter varetekt og straffegjennomføring

22.1 Gjeldende rett

Barnevernet skal sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid, og bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår, jf. barnevernloven § 1-1. Dette ansvaret faller ikke bort selv om barnet blir involvert i en alvorlig straffesak.

Barneverntjenesten skal samarbeide med andre deler av forvaltningen, og medvirke til at barns interesser ivaretas også av andre offentlige organer, jf. barnevernloven § 3-2. Bestemmelsen omfatter også samarbeid i enkeltsaker. I de tilfeller barnet har behov for bistand fra flere sektorer samtidig, bør det opprettes et samarbeid mellom disse. I slike tilfeller bør samarbeidsformen fastsettes etter en vurdering av den enkelte samarbeidsoppgave (Ot.prp. nr. 44 (1991-1992)).

Det følger av lov om gjennomføring av straff (straffegjennomføringsloven) at kriminalomsorgen, gjennom samarbeid med andre offentlige etater, skal legge til rette for at domfelte og innsatte i varetekt får de tjenester som lovgivningen gir dem krav på.¹ Videre fremgår det av loven at straffen skal «gjennomføres på en måte som tar hensyn til formålet med straffen, som motvirker nye straffbare handlinger, som er betryggende for samfunnet og som innenfor disse rammene sikrer de innsatte tilfredsstillende forhold. Ved varetektsfengsling skal fengselet legge forholdene til rette for å avhjelpe negative virkninger av isolasjon.»²

Når ungdom plasseres i fengsel, skal kriminalomsorgen sørge for individuelt tilpassede rehabiliteringstilbud. Dette innebærer blant annet at det skal tas hensyn til domfeltes fysiske og psykiske helse. Om mulig skal også domfeltes ønsker tas i betraktning.

Viktigheten av å tilrettelegge for løslatelse er omtalt i straffegjennomføringsloven § 41. Her fremgår det at kriminalomsorgen i god tid skal:

«[...] forberede og bidra til at forholdene legges til rette for prøveløslatelse. Dette gjelder så langt mulig også overfor innsatte som gjennomfører kortere fengselsstraff. Det skal i nødvendig utstrekning tas kontakt med offentlige myndigheter, organisasjoner eller privatpersoner som kan yte bistand for å oppnå ordnede boligforhold, arbeid, opplæring eller andre tiltak som kan bidra til en lovlydig livsførsel etter løslatelse.»

Som et virkemiddel for å styrke forberedelsene til løslatelse av barn er det tatt inn en ny bestemmelse i straffeprosessloven § 183. Et nytt tredje ledd i bestemmelsen gir påtalemyndigheten en plikt til å varsle barneverntjenesten om fengslingen dersom siktede er under 18 år. Bakgrunnen for å innføre bestemmelsen er nærmere omtalt i Prop. 135 L (2010-2011).

Ved slik varsling etter straffeprosessloven følger det av ny bestemmelse i barnevernloven § 3-5³ at barneverntjenesten, når den mottar en slik melding, har plikt til å stille i fengslingsmøter. I fengslingsmøtene skal barneverntjenesten uttale seg om behovet for tiltak etter barnevernloven kapittel 4 og gi informasjon om hvorvidt det allerede er iverksatt tiltak etter barnevernloven.

Det følger av proposisjonen at arbeidet med å forberede til løslatelse innebærer:

«[...] å opprette kontakt med barnets nettverk og pårørende, og å legge til rette for at det lokale hjelpeapparatet kommer raskt i gang med etablering av nødvendige oppfølgingstiltak. I dette arbeidet skal det tas kontakt med offentlige myndigheter, organisasjoner eller privatpersoner som kan yte bistand for å oppnå ordnede boligforhold, arbeid, opplæring eller andre tiltak som kan bidra til en lovlydig livsførsel etter løslatelse. Kriminalomsorgen skal utarbeide en koordinert løslatelsesplan for den

¹ Lov 18 mai 2001 nr. 21 (straffegjennomføringsloven) § 4

² Lov 18 mai 2001 nr. 21 (straffegjennomføringsloven) § 2

³ Prop. 135 L (2010-2011), Innst. 83 L (2011-2012), Lovvedtak 24 (2011-2012)

enkelte ungdom som forplikter de ulike aktørene i oppfølgings- og tilbakeføringsarbeidet.»⁴

Etter barnevernloven § 1-3 annet ledd kan tiltak som er iverksatt av barnevernet før barnet har fylt 18 år opprettholdes eller erstattes av andre tiltak etter loven inntil barnet har fylt 23 år. Bestemmelsen kommer til anvendelse også overfor ungdom som har hatt barneverntiltak, men som sitter i fengsel når han/hun fyller 18 år.

Opprettholdelse av tiltak utover 18-års alder kan som hovedregel bare skje når ungdommen samtykker. Tiltak for ungdom med alvorlige atferdsvansker kan imidlertid opprettholdes også med tvang utover fylte 18 år innenfor de tidsbegrensninger som er satt av fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker, jf. § 4-24. Det er forutsatt i lovens forarbeider at alle iverksatte tiltak kan opprettholdes, både fosterhjems- og institusjonsplasing og andre hjelpetiltak (Ot.prp. nr. 44 (1991-1992)).

Det er bare tiltak som hører under barnevernloven som reguleres i barnevernloven § 1-3. Hvis det er behov for tiltak som først og fremst hører under andre deler av hjelpeapparatet, er det forutsatt i forarbeidene til § 1-3 at barneverntjenesten skal ha et særlig ansvar for å bistå den unge i kontakten med andre tjenester og for å koordinere tiltakene (Ot.prp. nr. 61 (1997-1998)).

Etter ordlyden i § 1-3 gjelder bestemmelsen i utgangspunktet adgangen til å opprettholde og/eller sette inn nye tiltak etter loven overfor ungdom som har mottatt barneverntiltak før fylte 18 år. Det er presisert i forarbeidene at det ikke er noe i veien for å videreføre tiltak etter loven, selv om den enkelte i en kortere periode før eller etter fylte 18 år ikke har ønsket å motta tiltak fra barneverntjenesten (Ot.prp. nr. 69 (2008-2009)).

Etter § 1-3 annet ledd skal opphør av tiltak ved fylte 18 år, eller avslag på søknad om tiltak etter fylte 18 år, begrunnes ut fra hensynet til barnets beste, jf. § 4-1.

22.2 Forslaget i høringsnotatet og bakgrunnen for dette

I høringsnotatet viste departementet til at barnevernets ansvar for et barn ikke faller bort selv om barnet blir involvert i en alvorlig straffesak. Det er likevel bred enighet om viktigheten av å foreta en grenseoppgang mellom barnevernets og kriminalomsorgens ansvarsområder. Dette er også kon-

klusjonen i NOU 2008: 15 *Barn og straff – utviklingsstøtte og kontroll* og Justisdepartementets Prop. 135 L (2010-2011).

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet viste i høringsnotatet til at barnevernloven har et grunnleggende annet siktemål enn kriminalomsorgen og strafferettspleien, som blant annet skal ivareta allmennpreventive og individualpreventive hensyn og hensynet til samfunnets sikkerhet. Det er likevel ikke vanntette skott mellom sektorenes virksomhet, og dette er særlig tydelig ved forberedelse til løslatelse. I den forbindelse vises det til NOU 2008: 15⁵ som argumenterer for at arbeidet med å forberede til løslatelse må starte så tidlig som mulig. For å kunne tilrettelegge overgangen fra soning til løslatelse må alle relevante tjenester forpliktes til å følge opp under soning. I Prop. 135 L (2010-2011) fremgår det at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet skal utrede om det skal inntas en bestemmelse i barnevernloven som presiserer barneverntjenestens plikt til å følge opp ungdom under 18 år mens de sitter i fengsel.

På denne bakgrunn foreslo departementet i høringsnotatet at barneverntjenesten pålegges en plikt til å holde jevnlig kontakt med kriminalomsorgen og delta i planleggingen og tilretteleggelsen av tiltak etter endt opphold i fengsel, jf. høringsnotatets forslag til § 3-5 annet ledd første punktum. I dette ligger at barneverntjenesten må informere kriminalomsorgen om aktuelle tiltak den rår over. Hvilke tiltak som kan være aktuelle må vurderes på individuelt grunnlag.

Departementet foreslo også lovregulert at oppfølging under varetekt og straffegjennomføring skal regnes som et tiltak som er iverksatt før barnet fyller 18 år, jf. høringsnotatets forslag til § 3-5 annet ledd annet punktum. Departementet uttalte at alle under 18 år som oppholder seg i fengsel skal kunne motta tiltak etter barnevernloven ved løslatelse. Departementet foreslo at dette også måtte gjelde for dem som har fylt 18 år under fengselsoppholdet, og være uavhengig av om de tidligere har hatt tiltak fra barnevernet. På denne måten vil barnevernlovens bestemmelser om ettervern komme til anvendelse for alle barn som fyller 18 år mens de er i fengsel.

Departementet presiserte at dersom et barn allerede har tiltak i barnevernet ved pågrep, er det den kommune som har iverksatt barneverntiltaket som har ansvaret for oppfølgingen under fengselsoppholdet.

⁴ Prop. 135 L (2010 – 2011), side 31

⁵ NOU 2008: 15 side 24 og side 165

Departementet uttalte at for barn som ikke har barneverntiltak ved pågripelse, kan det reises spørsmål om hvilken kommune som skal ha ansvaret for å møte opp i fengslingsmøter og følge ungdommen opp under fengselsoppholdet. Flere kommuner kan ha kunnskap om ungdommen eller vil av praktiske hensyn være i posisjon til å ta ansvaret. Departementet viste til at det etter barnevernloven § 8-1 er barneverntjenesten i den kommune der ungdommen oppholder seg som er ansvarlig for å yte tjenester og tiltak etter loven. Formålet med en slik regel er å skape klare ansvarsforhold når det gjelder hvilken kommune som skal ivareta ungdommen, og å unngå tvister mellom kommunene. Departementet kom i høringsnotatet til at dette prinsippet også bør gjøres gjeldende med hensyn til hvilken kommune som er ansvarlig for å følge opp ungdom i fengsel. Departementet mente at en regel om å legge ansvaret til den kommunen der ungdommen blir pågrepet, i størst grad stemmer overens med prinsippet om at det er den kommune der ungdommen til enhver tid oppholder seg som er ansvarlig etter barnevernloven. Departementet ba om høringsinstansenes syn på hvilken kommune som bør være ansvarlig for å møte i fengslingsmøtene og følge opp under fengselsoppholdet når barnet ikke har tiltak fra barnevernet ved pågripelse. Departementet uttalte at det ville ta endelig stilling til forslaget etter høringen.

22.3 Høringsinstansenes syn

Det er over 70 høringsinstanser som har uttalt seg til forslaget. Det er 7 høringsinstanser som ikke støtter hovedforslaget om at barneverntjenesten skal følge opp ungdom under 18 år som soner. Dette er kommunene *Moss*, *Randaberg*, *Ski*, *Tromsø*, *Drammen*, *Sarpsborg* og *Nedre Eiker*. Disse høringsinstansene mener at vi foreslår en ny oppgave for barneverntjenesten som bør forbli hos kriminalomsorgen. De uttaler at kriminalomsorgen fortsatt bør ha den helhetlige oppfølgingen. *KS sentralt* mener forslaget ikke er godt nok utredet, og kan derfor ikke konkludere.

Det er et stort flertall, om lag 60 høringsinstanser, som støtter forslagets hovedinnretning. *Justisdepartementet*, *Barneombudet*, *Redd Barna*, og *FO* er svært positive til departementets forslag. Flere fylkesmenn gir sin tilslutning, og både store og små kommuner er positive til hovedinnretningen i forslaget. Blant andre *Oslo*, *Kristiansand*, *Asker*, *Sandnes*, *Lørenskog*, *Vefsn* og *Hurum kommune* og *barneverntjenesten i Hægebostad* og *Audnedal* gir

sin støtte. Videre støtter *NOBO* og *Barnevernprofene* hovedforslaget. Også *Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker* støtter forslaget, og påpeker viktigheten av god kommunikasjon mellom barneverntjenesten og påtalemyndigheten.

Barneombudet uttaler:

«Barneombudet støtter departementets forslag om ny § 3-5 i barnevernloven. Det er av avgjørende betydning for ungdom i fengsel at man arbeider systematisk frem mot løslatelse. I denne sammenheng er det også viktig å understreke at barnevernet kan representere kontinuitet i oppfølgingen av ungdommen. Kriminalomsorgen har ikke anledning til å følge opp en tidligere innsatt etter endt soning. Dermed vil løslatelse for mange ungdommer kunne representere et brudd, ikke bare fordi man fysisk flytter, men fordi relasjoner og opplegg man har bygget opp under soning opphører. Barnevernet vil kunne følge opp ungdommen på en annen måte og bidra til kontinuitet.»

Barneombudet gir også sin støtte til forslaget om at alle barn som fyller 18 år mens de er i fengsel skal få tilbud om ettervern.

Redd Barna uttaler:

«Redd Barna støtter forslaget om ny lovbestemmelse som pålegger barneverntjenesten å holde jevnlig kontakt med kriminalomsorgen og delta i planlegging og tilrettelegging av tiltak etter endt opphold i fengsel. Ved å forplikte barneverntjenesten til å følge opp barnet under soning, tilrettelegges overgangen fra soning til løslatelse og reintegrering på en bedre måte enn før, noe som er i samsvar med barnekonvensjonen artikkel 40. Vi er særlig positive over at oppfølging under varetekt og straffegjennomføring skal regnes som et tiltak som er iverksatt før barnet fyller 18 år. Dermed er alle barn som oppholder seg i fengsel sikret tiltak, uavhengig om de allerede har hatt tiltak etter barnevernloven før fylte 18 år.»

Enkelte høringsinstanser kommer også med forslag til å endre teksten i høringsnotatets forslag til § 3-5 annet ledd. *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet*, *Barnevernsproffene* og *FO* ber departementet vurdere om det også er grunn til å pålegge barneverntjenesten jevnlig kontakt med ungdommen, i tillegg til kriminalomsorgen, mens de soner.

Noen av høringsinstansene som støtter hovedforslaget har likevel innvendinger mot forslaget om at barn som fyller 18 år under soning og som ikke har hatt tiltak fra barnevernet tidligere, skal få tilbud om ettervern etter endt staffegjennomføring. Det pekes blant annet på at disse ungdommene kan ha alvorlige adferdsvansker. Dette vil kunne kreve egne tiltak for denne målgruppen. Høringsinstansene mener institusjonene i dag ikke er i stand til å ta i mot ungdommene. Det er også noen høringsinstanser som mener at oppfølging av lovbrytere over 18 år i hovedsak er en oppgave for andre etater, slik som KIF og arbeids- og velferdsforvaltningen.

Barnevernsproffene er negative til forslaget om ettervern, og uttaler følgende:

«Som det nå er foreslått, må barnevernstjenesten etter vi har sonet, tilby plass i institusjon også til unge over 18 år som aldri har mottatt tiltak fra barnevernet. (om barneverntjenesten i kommunen bestemmer at det skal gis etterverntiltak og vi samtykker). Dette tror ikke vi Barnevernsproffer er noen løsning.

Barnevernsinstitusjoner er, ifølge unge, ikke i stand til å ta imot unge lovbrytere som nylig er ferdige med soning. Endringer må i så fall komme, både i det grunnleggende synet på oss som barn og unge, i fokus og i arbeidsmåter.»

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet støtter hovedinnretningen i forslaget, men er kritiske til forslaget om ettervern. Direktoratet uttaler til dette:

«Departementets forslag innebærer at Bufetat vil ha plikt til å tilby plass i barneverninstitusjon for unge over 18 år som aldri har vært plassert i en barneverninstitusjon eller mottatt andre tiltak fra barnevernet, dersom kommunal barneverntjeneste fatter vedtak om slikt etterverntiltak og den unge samtykker til det. Unge over 18 år med adferdsvansker som er plassert på grunnlag av samtykke, er en faglig utfordring i våre tiltak. Det er grunn til å tro at flertallet av de unge over 18 år som har sonet fengselsstraff vil ha adferdsvansker. Rettighetsforskriftens bestemmelser om tvang vil ikke være anvendelig utover det den unge selv samtykker til og det som fremgår av nødverge- og nødrettsprinsipper. En større gruppe slike unge i våre tiltak vil kunne føre til at vi må ha egne tiltak for denne målgruppen, fordi disse

unge ikke bør være sammen med barn/unge under 18 år som har adferdsvansker, og som skal være på rammer som fremgår av rettighetsforskriften.»

NOBO viser til at dette er en utvidelse av barnevernets ansvarsområde som bør vurderes på nytt. Flere kommuner viser til NOBOS uttalelse; *Hallingdalkommunene*, *Barnevernforum Midt Troms* og *Nittedal kommune*. Ellers er også *Kristiansand*, *Asker*, *Tønsberg*, *Hurum* og *Røyken kommune*, samt *Sogndalen* og *Søgne kommune* negative. Også *Trondheim kommune* er svært kritisk til å innføre ettervern for denne gruppen.

Departementet ba om høringsinstansenes syn når det gjelder hvilken kommune som skal ha ansvaret for å stille i fengslingsmøte og skal følge opp ungdommen under soning når ungdommen ikke allerede har tiltak fra barnevernet. Noen høringsinstanser støtter departementets forslag uten å gi spesielle merknader. Enkelte høringsinstanser, blant andre *Kristiansand kommune* og *Fylkesmannen i Sør-Trøndelag*, uttaler seg positivt til at kommunen der ungdommen blir pågrepet skal ha oppfølgingsansvaret. Disse høringsinstansene viser til at det stemmer best overens med barnevernloven § 8-1 og at det gir klare ansvarsforhold. De viser også til at ungdom kan være i drift og uten bosted/hjemsted, f.eks. enslige mindreårige asylsøkere som har rømt fra mottak, og at det derfor kan være vanskelig å fastslå hvilken kommune som er barnets hjemkommune.

Kristiansand kommune uttaler:

«Innledningsvis påpekes det at man her er inne på et område for en videre debatt om barnevernets og kriminalomsorgens ansvarsområder. Kristiansand kommune støtter prinsipielt departementets forslag om at kommunen der ungdommen blir pågrepet tillegges et ansvar. Begrunnelsen for dette er en harmonisering med prinsippet om oppholdskommunens ansvar, slik det er i andre deler av lovverket. Her er det imidlertid mye som fortsatt er uavklart med hensyn til konsekvenser av lovforslaget.»

Flere høringsinstanser har likevel innvendinger mot at pågripelseskommunen skal ha ansvaret. De fleste som har innvendinger til dette, ønsker at barnets siste hjemkommune/bostedskommune skal ha ansvaret. Dette er for eksempel *Lørenskog* og *Sandnes kommune*, *Fylkesmannen i Oslo* og *Akershus* og *Fylkesmannen i Vest-Agder*.

Også *Justis- og beredskapsdepartementet* ser det som problematisk at pågripelseskommunen skal ha ansvaret, og uttaler:

«Vi stiller oss i utgangspunktet svært positive til forslaget. Når det gjelder spørsmålet om hvilken kommune som skal ha ansvaret for å stille i fengslingsmøte, samt for oppfølging av barnet under varetektsopphold/straffegjennomføring har vi følgende bemerkning: Vi ser det som problematisk at det skal være den kommunen der barnet oppholder seg ved pågrepelse som skal ha ansvaret. En ungdom (ev. en ungdomsgjeng) kan gjøre lovbrudd hvor som helst i landet, for eksempel gjennom et biltyveri og et spontant gjennomført ran, i en kommune der de har oppholdt seg i mindre enn en time. Vi ser det som lite heldig for en god oppfølging at det skal være denne kommunen som skal være ansvarlig både når det gjelder å uttale seg om barnet i retten og for å kunne gi barnet en god oppfølging under og etter eventuell fengsling. Det vil være hensiktsmessig at barnet har opphold på en noe mer permanent basis. Vi anser at den kommunen der ungdommen «til en hver tid oppholder seg» er av mer permanent karakter enn den kommunen «der ungdommen blir pågrepet». Dette vil ivareta perspektivet om at ungdom er mye i drift, og samtidig dekke behovet for at barneverntjenesten skal ha et visst kjennskap til den unge.»

NOBO ber oss vurdere forslaget nærmere og uttaler:

«*NOBO* er positiv til at barnevernets rolle i forhold til barn som utsettes for straffegjennomføring styrkes. Vi er imidlertid bekymret for at forslaget om at kommunen der ungdommen oppholder seg ved pågripelsen skal ha ansvar for oppfølging etter arrestasjon. Dette kan bety at byer og tettsteder får ansvar for unge som er hjemmehørende i nabokommuner. Dette punktet bør vurderes nærmere.»

Også *UDI* har merknader til hvilken kommune som skal ha ansvaret for å følge opp ungdommen, og uttaler til dette:

«*UDI* vil her bemerke at den største gruppen asylsøkerungdom som blir pågrepet og fengslet, er ungdom som lever i drift, både mellom ulike land og mellom ulike kommuner. Vår erfaring er at mange av disse ungdommene er

registrert som forsvunnet fra et mottak og blir senere påtruffet i rusmiljøer i Oslo eller andre store byer. Det kan derfor bli en opphopning av slike saker i storbyene og en belastning på den kommunen som får dette ansvaret. For de fleste kommuner vil det sannsynligvis ikke være aktuelt å inngå avtaler med andre kommuner om å overføre ansvaret fordi de aktuelle ungdommene ikke vil ha noen sterkere tilhørighet andre steder.»

Enkelte høringsinstanser kommenterer også de økonomiske vurderinger i høringsnotatet. *Bufdir* mener departementet har lagt til grunn et for lavt antall ungdom som vil ha behov for institusjonsplass som ettervern, og at utgiftene derfor må forventes å bli høyere enn hva som er lagt til grunn.

22.4 Departementets vurderinger og forslag

På bakgrunn av høringsuttalelsene opprettholder departementet forslaget i § 3-5 annet ledd om at barneverntjenesten skal holde jevnlig kontakt med kriminalomsorgen og delta i planlegging og tilrettelegging av tiltak etter endt opphold i fengsel. Departementet mener at barnevernet også har et ansvar for de barna som fengsles, og det er viktig å synliggjøre dette i loven. Barneverntjenesten har et ansvar for at alle barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg, jf. barnevernloven § 1-1. Det er likevel klart at forslaget ikke innebærer at barneverntjenesten overtar kriminalomsorgens ansvar. Forslaget innebærer imidlertid at barneverntjenesten skal ta sin del av ansvaret for ungdom som kan trenge hjelp og tiltak etter endt opphold i fengselet. Det er av vesentlig betydning at det arbeides godt med å forberede og tilrettelegge for tilværelsen etter endt soning. Alle relevante tjenester må derfor følge opp ungdom som sitter i fengsel. Dette vil kunne hjelpe ungdom ut av en vanskelig livssituasjon og også forhindre nye kriminelle handlinger.

Departementet er enig med de høringsinstanser som foreslår å innta i lovteksten at barneverntjenesten, i tillegg til å holde jevnlig kontakt med kriminalomsorgen, også skal holde jevnlig kontakt med ungdommen som sitter i fengsel. Det er svært viktig at barneverntjenesten snakker med ungdommen. Ungdommen selv skal være med og delta i forberedelsen til løslatelse, se også kapittel 18 om barns rett til medvirkning.

Departementet foreslo i høringsnotatet å innføre mulighet for ettervern for de som fyller 18 år under soning og som ikke har hatt tiltak fra barnevernet tidligere. Det er fra enkelte høringsinstanser reist kritikk mot dette forslaget. Flertallet av høringsinstansene som har uttalt seg er likevel positive til forslaget. Departementet påpeker at muligheten for å få tilbud om tiltak som ettervern er en naturlig følge av barneverntjenestens ansvar for å følge opp ungdommen og forberede til løslatelse. Muligheten for å få tilbud om tiltak bør derfor gjelde for alle barn som settes i fengsel, uavhengig av om de fyller 18 år under fengselsoppholdet og om de har hatt tiltak fra barnevernet tidligere. Det vil også kunne føre til en tilfeldig og uheldig forskjellsbehandling hvis man ikke inkluderer denne gruppen. Det kan i tillegg reises spørsmål om ikke barneverntjenesten i flere av sakene burde vært inne overfor disse ungdommene før de ble fengslet. Departementet foreslår på denne bakgrunn å videreføre forslaget om å innta i § 3-5 annet ledd at barneverntjenestens oppfølging av ungdom i fengsel skal anses som et tiltak som er iverksatt før barnet har fylt 18 år.

Dette innebærer at all ungdom som oppholder seg i fengsel skal kunne motta tiltak etter barnevernloven ved løslatelse. For de som ikke fyller 18 år under fengselsoppholdet må barneverntjenesten undersøke og vurdere aktuelle tiltak etter barnevernloven kapittel 4. De som fyller 18 år under fengselsoppholdet, skal få mulighet til etterverntiltak, jf. barnevernloven § 1-3.

Formålet med ettervern er å tilrettelegge for en god overgangsfase til et selvstendig voksenliv. De unge voksne skal gradvis bli mer selvhjulpne og kunne ta ansvar for egen voksentilværelse. I utgangspunktet kan alle typer tiltak etter barnevernloven iverksettes. For ungdom over 20 år er det imidlertid begrenset til tiltak som hører under den kommunale barneverntjenestens område. Departementet peker på at hvilke tiltak som det vil være aktuelt å iverksette for ungdommen, må vurderes på individuelt grunnlag. Formålet med ettervern må vektlegges i denne vurderingen. Kommer barneverntjenesten til at ungdommen ikke skal få etterverntiltak, har barneverntjenesten en plikt til å gi en begrunnelse for hvorfor, jf. barnevernloven § 1-3 annet ledd.

Departementet presiserer at i de tilfeller hvor et barn som pågripes allerede har tiltak fra barnevernet, er det barneverntjenesten i den kommune som har iverksatt tiltaket som har ansvaret for å delta i fengslingsmøter og følge opp ungdommen under fengselsoppholdet.

Det har under høringen fremkommet flere innvendinger når det gjelder hvilken kommune som skal ha ansvaret for å delta i fengslingsmøter, følge opp ungdommen under fengselsoppholdet og eventuelt iverksette tiltak etter endt soning for ungdom som ikke hadde tiltak fra barneverntjenesten før pågripelse. Flere høringsinstanser ønsker at barnets siste bostedskommune skal ha dette ansvaret. Departementet opprettholder likevel forslaget om at barneverntjenesten i den kommune som barnet blir pågrepet skal ha ansvaret. Departementet legger særlig vekt på at det ikke vil være mulig å utarbeide en klar og presis bestemmelse som gir bostedskommunen ansvaret for å følge opp ungdom i fengsel. Ungdom som begår kriminelle handlinger kan ofte være i drift og det er ikke sikkert at ungdom med registrert bosted i en kommune har spesiell tilknytning til denne kommunen. Det vil heller ikke alltid være mulig å fastslå hva som er ungdommens bosted. Det er et stort behov for en bestemmelse som gir klare ansvarsforhold i disse sakene. Barnevernloven § 8-1 om oppholdskommunens ansvar er nettopp utarbeidet for å skape klare ansvarsforhold og unngå at ungdommen blir kasteball. Barnets oppholdskommune er den kommune der barnet til en hver tid oppholder seg. Pågripelseskommunen er således å anse som barnets oppholdskommune. Det vil derfor være i best overensstemmelse med lovens øvrige system, hvis pågripelseskommunen får ansvaret. Departementet ønsker ikke å uthule denne bestemmelsen. Se for øvrig kapittel 27 om presisering av barnevernloven § 8-4 om oppholdskommunens ansvar for å reise sak for fylkesnemnda.

I de situasjoner der ungdommen ikke har hatt tiltak fra barnevernet, vil pågripelseskommunen således ha ansvaret for å stille i alle fengslingsmøter, holde jevnlig kontakt med både kriminalomsorgen og ungdommen under fengselsoppholdet, og delta under planlegging og tilrettelegging av tiltak etter endt opphold. Dette innebærer blant annet at barneverntjenesten i pågripelseskommunen må informere kriminalomsorgen om aktuelle tiltak den rår over. Videre er pågripelseskommunen også ansvarlig for å tilby ungdommen tiltak etter endt opphold i fengsel. Pågripelseskommunen må derfor foreta en kartlegging og vurdere hvilke tiltak som vil kunne være aktuelle. Departementet vil minne om at barneverntjenesten ved dette arbeidet må samarbeide med andre relevante etater og ungdommen selv. Det er svært viktig at ungdommen blir hørt og deltar i planleggingen og i arbeidet med å forberede til løslatelse, se kapittel 18 om barns rett til medvirkning.

Departementet ser at ungdommen i visse tilfeller kan ha sterk tilhørighet til en annen kommune enn pågripelseskommunen. Departementet forutsetter i disse tilfeller at det søkes inngått avtale mellom pågripelseskommunen og den kommune som barnet har tilknytning til om å overføre den enkelte sak. Kommunene har anledning til å inngå avtaler om ansvaret også i andre tilfeller enn hva § 8-4 regulerer. En slik avtale vil for eksempel kunne være aktuelt når barnet flytter til en annen kommune enn pågripelseskommunen etter endt soning.

Departementet bemerker at ansvaret for å finansiere tiltakene vil følge de alminnelige reglene i barnevernloven kapittel 9, med mindre noe annet avtales mellom kommunene.

Departementet vil i denne sammenheng også vise til at det skal utarbeides retningslinjer om barneverntjenestens oppfølging av unge lovbrøtere.

Departementet foreslår etter dette å ta inn et nytt annet ledd i barnevernloven § 3-5. Det vises til lovutkastet.

23 Samvær med søsken etter omsorgsovertakelse

23.1 Gjeldende rett

Barnevernloven § 4-19 omhandler rett til samvær med barnet etter omsorgsovertakelse. Lovens utgangspunkt er at barn og foreldre har rett til samvær med hverandre, hvis ikke annet er bestemt, jf. bestemmelsens første ledd.

Når det fattes vedtak om omsorgsovertakelse, følger det av barnevernloven § 4-19 annet ledd at fylkesnemnda alltid skal ta stilling til om det skal være samvær mellom barnet og foreldrene. Dersom samvær med foreldrene ikke vil være til barnets beste, kan fylkesnemnda beslutte at det ikke skal fastsettes samvær.

Frem til 2007 kunne fylkesnemnda bestemme at «andre enn foreldrene» skulle ha rett til samvær. Det ble ikke stilt vilkår om tilknytning til barnet for å reise sak. Ved lovendring som trådte i kraft 1. januar 2007, ble personkretsen som kunne reise sak for fylkesnemnda om samvær innsnevret. Dette ble begrunnet med at andre enn de biologiske foreldre ikke bør tilkjennes samværsrett med barnet på bekostning av de biologiske foreldrene. Det ble lagt til grunn at barn først og fremst bør ha samvær med foreldrene. Samvær med øvrig familie eller andre nærstående kan skje i forbindelse med foreldrenes samvær eller kan utøves etter avtale.¹

Det følger av barnevernloven § 4-19 tredje ledd at andre enn foreldrene som har ivarettet omsorgen for barnet forut for en omsorgsovertakelse, kan kreve at fylkesnemnda tar stilling til om de skal få samvær med barnet. Dette kan f.eks. være steforeldre, besteforeldre eller kjente som barna bor hos ved en privat plassering.

Barnets slektninger eller andre som barnet har nær tilknytning til, kan kreve at fylkesnemnda vurderer om de skal ha rett til samvær med barnet, jf. barnevernloven § 4-19 fjerde ledd. I disse tilfellene er det en forutsetning at den ene eller begge foreldrene er døde, eller at foreldrene er nektet eller har svært begrenset rett til samvær.

Fylkesnemnda skal fastsette samværets omfang ut fra hensynet til barnets beste. Dersom

barnet skal ha samvær med flere personer, må fylkesnemnda ivareta dette ved sin vurdering av barnets beste. Samværsordningen som fylkesnemnda fastsetter innebærer et minimumssamvær. Barneverntjenesten har ikke myndighet til å innskrenke det fastsatte samværet, men kan utvide samværsordningen, dersom hensynet til barnet tilsier det.

23.2 Forslaget i høringsnotatet og bakgrunnen for dette

23.2.1 Bakgrunnen for forslaget

På oppdrag fra Barne- og likestillingsdepartementet ble det i 2009 foretatt en juridisk gjennomgang av forholdet mellom FNs barnekonvensjon (BK) og norsk rett. Professor Karl Harald Søvig ved Universitetet i Bergen drøftet lovgivningen som regulerer samvær mellom søsken i utredningen «Barnets rettigheter på barnets premisser – utfordringer i møtet mellom FNs barnekonvensjon og norsk rett»². I utredningens kapittel 9 pkt. 3 uttales følgende om dette spørsmålet:

«Utgangspunktet etter BK art. 16 er at mindreårige søsken bør bo i samme familie og ha samvær med hverandre. Om myndighetene gjør inngrep i søskenrelasjonen, enten i form av ulike bosted eller restriksjoner i samværet, må tiltaket være nødvendig. I denne vurderingen vil et sentralt moment være hensynet til barnets beste. Dersom restriksjoner er nødvendige på grunn av en av søsknenes individuelle behov, vil tiltaket regelmessig være rettmessig. Der hvor manglende kontakt skyldes andre forhold kan tiltaket også være akseptabelt etter BK art. 16, men terskelen høynes i forhold til saker hvor barnets beste er den bærende begrunnelsen.»

I utredningen påpekes det at i mangel av nærmere holdepunkter i Barnekomiteens praksis, vil det

¹ Ot.prp. nr. 76 (2005 – 2006) pkt. 5.9.4

² http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Bar-nets%20rettigheter/Utredning_Sovig_end_versj.pdf

være relevant å ta utgangspunkt i Den europeiske menneskerettsdomstolens (EMD) praksis etter EMK art. 8 ved forståelsen av BK art. 16. Det påpekes imidlertid at man må ha i mente at rettsutviklingen er drevet frem gjennom foreldrenes klager.

I utredningen konkluderes det med at norsk regelverk og praktiseringen av dette etter utrednings skjønn er innenfor rammene av BK art. 16 for så vidt gjelder avskjæring av samvær mellom søsken, men at det kan stilles spørsmål ved om det vil være bedre i samsvar med konvensjonens mål og verdier om barnevernloven og barneloven får uttrykkelige reguleringer av søskensamvær.

Barn som er under barnevernets omsorg, fagpersoner i barneverntjenesten og andre som har erfaringer med barnevernets virksomhet, har gjennom sine opplevelser høstet kunnskap som det er viktig å ta lærdom av og bygge videre på.

Barnevernpanelet går i sin rapport fra september 2011 inn for at barn og unge skal få større innflytelse på samvær. Samværsproffene er et prosjekt under Forandringsfabrikken. Samværsproffene er unge i alderen 13 til 18 år, som bor i fosterhjem, samt foreldre og fosterforeldre som har synspunkter på samvær med familie for barn som er under barnevernets omsorg. De trekker blant annet frem at barn trenger samvær med søsken.

23.2.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet gikk i høringsnotatet inn for å love feste at fylkesnemnda i vedtak om omsorgsovertakelse også skal ta stilling til spørsmålet om samvær mellom søsken.

Barn har samme rett til beskyttelse av sitt familieliv som sine foreldre. I tillegg til rettighetene som følger av Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK), som gjelder både barn og voksne, har barn en særlig beskyttelse gjennom barnekonvensjonen (BK). Det følger av BK art. 16 at ingen barn skal utsettes for vilkårlig eller ulovlig innblanding i sitt privatliv, sin familie, sitt hjem eller sin korrespondanse, eller for ulovlige angrep mot sin ære eller sitt omdømme. Barns rett til beskyttelse av sitt familieliv innebærer ikke bare kontakt med foreldrene.

Departementet pekte på at det regelmessig vil oppstå tilfeller hvor barn ved en omsorgsovertakelse skilles fra sine søsken. Dette kan skyldes at barnets søsken er over 18 år eller at omsorgen bare overtas for ett av barna i en søskenflokk. Videre kan situasjonen oppstå når søskenflokk består av mange barn, slik at barneverntjenesten

av faglige og praktiske årsaker må plassere barna i ulike tiltak.

I mange tilfeller innebærer en samværsordning med foreldrene også samvær med søsken som de har omsorgen for. I disse tilfellene vil det ikke være behov for å fastsette noen egen samværsordning for barna.

Departementet viste til at det i dag er opp til barneverntjenestene å ta initiativ til å etablere samværsordninger mellom søsken i ulike tiltak, dersom dette anses å være til beste for barna. Det foreligger imidlertid ingen klare forpliktelser i barnevernloven til særlig å vurdere søskensamvær. Dersom barneverntjenesten finner at det ikke skal være samvær, har ikke barna adgang til å påklage avgjørelsen.

Søskenpar har ulik tilknytning, og det må vurderes i den enkelte sak om det vil være til barnets beste å fastsette en formalisert samværsordning. Søvig skriver at familielivsbegrepet dekker både hel- og halvsøsken, inkludert søskenrelasjoner skapt gjennom adopsjon, med mulig unntak for situasjoner hvor de har liten eller ingen sosial kontakt. Også stesøsken og fostersøsken kan omfattes, men da etter en konkret vurdering hvor spørsmålet om personlig kontakt står sentralt.

Departementet foreslo i høringsnotatet å endre barnevernloven § 4-19 annet ledd, slik at fylkesnemnda i sak om omsorgsovertakelse skal vurdere både samvær mellom barnet og foreldrene, og mellom søsken. Forslaget innebærer at søskensamvær *alltid* skal vurderes ved omsorgsovertakelse, og ikke begrenses til tilfeller hvor barnet eller søsknene uttrykker ønske om det. Barneverntjenesten får ansvar for å tilrettelegge for den samværsordningen som eventuelt fastsettes. Departementet understreket at forslaget innebærer en tydeliggjøring av rettigheter som barn innehar i kraft av barnekonvensjonens bestemmelser. Departementet la til grunn at forslaget vil ha et bredt virkeområde, ettersom det medfører at søskensamvær skal vurderes *i alle saker* hvor fylkesnemnda fatter vedtak om omsorgsovertakelse. Dette vil komme alle barna i denne gruppen til gode.

23.3 Høringsinstansens syn

Mange høringsinstanser har gitt uttrykk for støtte til departementets vurdering om at det er viktig å sikre samvær med søsken for barn som er under barnevernets omsorg. *Barneombudet* uttaler:

«Barneombudet får en rekke henvendelser fra barn og unge som er fortvilet over å miste kontakten med søsken etter en omsorgsovertakelse. Vi er klar over at det kan være mange grunner til at søsken i noen tilfeller ikke bør ha samvær med hverandre. Dette må imidlertid alltid være begrunnet i en konkret vurdering av barnets beste. Barneombudet har også hatt kontakt med ungdom som vegrer seg for å ta kontakt med barnevernet i frykt for å miste kontakt med søsken. Det er derfor viktig at det blir presisert i lovteksten at samvær med søsken alltid skal vurderes. Barneombudet støtter forslaget.»

Advokatforeningen uttaler at «regulering av søskens rett til samvær er en ny viktig styrking av søskens rett til kontakt også etter omsorgsovertakelse.»

Asker kommune uttaler:

«Asker kommune støtter forslaget. Dette spesielt med tanke på ivaretagelsen av det biologiske prinsipp i de saker der foreldrene har begrenset samvær med barna, grunnet langvarig plassering og hvor sannsynlighet for tilbakeføring er liten. Det blir allikevel en avveining i hver enkelt sak. Det må sees i lys av hvor mange søsken, hvilke kontakt som har vært i utgangspunktet og hvor stor belastning dette blir for barnet.»

Norsk fosterhjemforening støtter lovforslaget, men venter imidlertid på en større faglig diskusjon av hva slags samvær som er bra for barn og når det ikke bør være samvær.

Samtidig påpeker flere høringsinstanser at det kan være riktig at barneverntjenesten gis anledning til å fastsette søskensamvær i etterkant av en omsorgsovertakelse der fylkesnemnda ikke har fastsatt slikt samvær. Dette gjelder blant annet *NOBO* som uttaler:

«NOBO er positiv til forslaget om å innføre en egen bestemmelse om søskensamvær og å gi fylkesnemnda myndighet til å fastsette slikt samvær som ledd i sak om omsorgsovertakelse. Imidlertid bør det samtidig gis delegert adgang til at leder for barneverntjenesten kan fatte vedtak om å innvilge slikt samvær uten egen nemndsbehandling dersom spørsmålet kommer opp i etterkant av vedtak om omsorgsovertakelse. For eldre barn/unge bør det åpnes for fleksible ordninger med stor grad av egenregulering hvis ikke særlig hensyn taler

mot det. Som et ledd i dette må en se om kommunenes rutiner for å identifisere og lokalisere søsken til barnevernsbarn er gode nok.»

Diakonhjemmets høgskole uttaler:

«Vi tilslutter forslaget om at fylkesnemnda skal vurdere om det skal fastsettes samvær mellom søsken. Dersom spørsmålet kommer opp i etterkant av nemndsbehandling bør det gis mulighet for at dette kan avgjøres av barneverntjenesten. Her er det viktig at barnet gis mulighet for medvirkning.»

Barnevernsproffene uttaler:

«Barnevernsproffene er svært positive til forslaget om å innføre en egen bestemmelse i § 4-19 om søskensamvær. Siden 2007 har kun foreldre hatt rett på samvær. Andre voksne som har hatt omsorg for oss før omsorgsovertakelsen, har kunnet kreve at fylkesnemnda tar stilling til samvær mellom dem og oss. Søsken-samvær har ikke vært vurdert i Fylkesnemnda.

Noen Barnevernsproffer deltar nå i prosjektet «SøskenRåd», som gjennomføres av Forandringsfabrikken. Her deltar ca 50 barn og unge 11-19 år, med å gi råd til barnevernet om hvordan arbeide for å sikre oss som bor i barnevernet kontakt med søsknene våre. Resultatene lanseres februar 2013, noen resultater:

- det vi mener må være utgangspunkt for om flere søsken sammen skal flytte i fosterhjem eller på institusjon
- søsken må alltid få mulighet til å treffes etter en eller flere av oss flytter
- barnevernet må ta ansvaret for å sikre at vi vet om alle søsknene våre
- vår mening om søskensituasjonen må ligge til grunn for hvordan og hvor ofte søsken skal treffes
- når søsken bor med foreldrene, MÅ vi allikevel kunne ha egne trefftider med søsknene, for å sikre et best mulig søskenforhold. Du mister jo søsknene dine om du bare for eksempel får treffe dem fire ganger i året.»

Organisasjonen for barnevernsforeldre uttaler:

«Organisasjonen for barnevernsforeldre er positiv til forslaget om å innføre en egen bestemmelse § 4-19 om søskensamvær, men vi ønsker å presisere at barns egne synspunkter

må legges til grunn. Barnevernet må også bistå med søskensamvær i plasseringer etter bvl. § 4-4 femte ledd. Vi ønsker å presisere barneverntjenestens ansvar for å sikre at barn og unge får informasjon om søsken som de ikke allerede har etablert en relasjon til.»

Atferdssenteret uttaler:

«Atferdssenteret støtter forslaget om å lovfeste vurdering i fylkesnemnda om samvær med søsken. Det presiseres også at hensynet til barnets beste tilsier at kommunen både i forbindelse med en omsorgsovertakelse og løpende i etterkant av omsorgsovertakelsen må vurdere å legge til rette for samvær med andre positive voksenpersoner rundt barnet og familien. Ivarretakelse av viktige og positive relasjoner er en viktig beskyttelsesfaktor. Departementet kunne med fordel vurdere å lovfeste, eller på annen måte sette fokus på, at slik vurdering skal skje av kommunen under alle faser av en omsorgsovertakelse.»

Enkelte høringsinstanser har fremholdt at spørsmål i tilknytning til partsstatus til søsken som gis samvær må utredes nærmere.

Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker uttaler i sin fellesuttalelse:

«Fylkesnemndene er skeptisk til departementets forslag slik det i dag foreligger. Etter fylkesnemndas oppfatning er ikke forslaget om samværsrett for søsken godt nok utredet, og forslaget reiser mange uavklarte, vanskelige spørsmål.

Innledningsvis vil vi vise til at søsken ikke har noen tilsvarende samværsrett etter barnevernlovens regler. Vi stiller spørsmål ved hva som er begrunnelsen for at søskens rett til samvær med hverandre skal stille seg annerledes etter en omsorgsovertakelse enn etter et samlivsbrudd mellom foreldrene. Vi stiller også spørsmål ved om samværsrett for et barn skal innebære en samværsplikt for det barnet samværsretten gjelder.

I høringsnotatet er det ikke problematisert hvilken, om noen, partsstatus søsken skal ha i samværsspørsmålet, det er ikke vurdert søskens mulighet for å begjære rettslig overprøving av fylkesnemndas vedtak eller adgangen til ny behandling om endring av samvær på et senere tidspunkt.

Det legges i høringsnotatet til grunn at det er en rettighet for barnet og søsknene å få fast-

satt samvær med hverandre. Fylkesnemndene legger etter dette til grunn at vedtaket om samvær retter seg direkte mot de involverte søsknene, og at de etter forvaltningslovens § 2 e derfor vil ha partsrettigheter. Fylkesnemndene legger videre til grunn at søsken fra fylte 15 år vil kunne gjøre partsrettigheter gjeldende i samværs-saken om søskensamvær. Dette innebærer at de vil ha rett til egen prosessfullmektig på det offentlige bekostning og til å kunne bruke rettsmidler etter bvl § 7-24, samt kreve saken gjenopptatt for fylkesnemnda etter de alminnelige reglene i barnevernloven § 4-19 siste ledd.

(...)

Avslutningsvis til spørsmålet om søskensamvær vil vi peke på at forslaget, slik det foreligger, vil føre til at barnet kan bli utsatt for mange flere rettslige prosesser både for fylkesnemnda og domstolene enn i dag. Det foreslås i høringsnotatet en vid definisjon av søskenbegrepet, og dette vil i mange av våre saker føre til at en langt videre personkrets enn i dag vil kunne kreve samværsrett. Etter vårt syn er dette svært uheldig da det i andre sammenhenger synes å være enighet om det er et mål i seg selv å redusere muligheten til slike prosesser fordi de representerer en belastning for de barna det gjelder. Både prosessene i seg selv, samt en formalisert samværsrett for enda flere personer, vil også føre til mindre stabilitet for barnet i fosterhjemmet, og kan også føre til større samlet belastning for fosterhjemmet med de konsekvenser dette kan få for barnet.»

Oslo kommune uttaler:

«Slik Oslo kommune vurderer det vil lovendringen og nåværende saksbehandlingsregler i barnevernloven gi søsken over 15 år en selvstendig rett til å være til stede under behandlingen av samværsspørsmålet. Eldre søsken vil som en konsekvens av dette få en rett til å være representert ved advokat i fylkesnemnda. Der som eldre søsken gis en slik rett kan det oppstå utfordringer knyttet til taushetsplikt og en felles behandling av omsorgsovertagelsen og samværsspørsmålet. Eksempelvis er det tenkelig at mor i en sak om omsorgsovertagelse vil kunne motsette seg at et av barnets halvsøsken, som kanskje heller ikke bor sammen med henne, er til stede under behandlingen av saken. Konsekvensen av en felles behandling vil kunne bli at søsken gis innsyn i opplysninger som i utgangspunktet vil være underlagt

taushetsplikt. På samme måte som det i dag oppstår uenighet knyttet til hvordan fylkesnemnda skal behandle samværsspørsmålet for en far som ikke har partsrettigheter til omsorgsovertagelsen, vil dette kunne bli et tema for søsken og halvsøsken. Etter Oslo kommunes vurdering bør departementet drøfte og tydeliggjøre hvorvidt søsken og halvsøsken skal kunne gis selvstendige partsrettigheter under behandlingen av saken i fylkesnemnda, på samme måte som andre slektninger i dag etter bestemmelsens 4. ledd kan kreve dette.

(...)

Etter Oslo kommunes vurdering er det mange aspekter og mulige konsekvenser av forslaget som ikke er vurdert i høringsnotatet. Forslaget vil kunne påvirke de rettslige prosessene i stor grad både for gjennomføring og omfang.»

23.4 Departementets vurderinger og forslag

Søsken er for mange en kilde til vennskap og emosjonell støtte i oppveksten. Søsken vil kunne ha positiv innflytelse på hverandres læring, utvikling og atferd. Dette er forhold som er av betydning også for barn i barnevernet og som det bør legges vekt på. Samvær med søsken vil kunne innebære kontinuitet og bevaring av slektstilhørighet. Samvær og annen kontakt med søsken som de tidligere har levd sammen med i en etablert familie kan derfor være av verdi både ved plasseringer med og uten tanke på senere tilbakeføring. Det er derfor viktig at også barn som av ulike grunner må flytte ut av hjemmet, får mulighet til å bevare og bygge videre på søskenrelasjonen. For mange søsken vil god kontakt og følelsen av den tilhørighet som etableres i barndommen også innebære det å ha en nær relasjon i voksen alder. En god søskenrelasjon kan også være en viktig beskyttelsesfaktor.

Samtidig er det viktig at ingen presses til samvær med søsken og at man sørger for å få frem barnets reelle syn på et eventuelt søskensamvær. Det er viktig at samvær med søsken bare finner sted når hensynet til barnets beste ikke taler mot det.

Barn har samme rett til beskyttelse av sitt familieliv som sine foreldre. I tillegg til rettighetene som følger av Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK), som gjelder både barn

og voksne, har barn en særlig beskyttelse gjennom barnekonvensjonen (BK). Det følger av BK artikkel 16 at ingen barn skal utsettes for vilkårlig eller ulovlig innblanding i sitt privatliv, sin familie, sitt hjem eller sin korrespondanse, eller for ulovlige angrep mot sin ære eller sitt omdømme.

Høringsrunden har vist bred støtte til at søskensamvær kan være viktig for et barn som er tatt under offentlig omsorg. Både barn og unge selv, ulike organisasjoner og kommuner har fremhevet betydningen av at et barn under omsorg gis mulighet til å ha kontakt med sine søsken, dersom slikt samvær er til barnets beste. Flere høringsinstanser har påpekt at barnets og ungdommens eget syn på slikt søskensamvær må komme tydelig frem og tillegges behørig vekt. Fylkesnemndene har også i sin høringsuttalelse uttalt at det i de fleste tilfeller er et gode for barn å ha samvær med søsken etter omsorgsovertakelse og at det ofte forutsettes i vedtakets premisser at barna sikres kontakt med hverandre etter omsorgsovertakelsen – selv om nemnda ikke behandler spørsmålet om rett til samvær konkret.

Forslaget om rett til samvær med søsken reiser imidlertid kompliserte spørsmål om søskenes partsstatus. Som fylkesnemndene og Oslo kommune har påpekt, må det blant annet avklares hvilken partsstatus søsken skal ha i fylkesnemnda i samværsspørsmålet, hvilken mulighet de skal ha til å begjære rettslig overprøving av nemndas vedtak og hvilken adgang det skal være til å kreve ny behandling om endring av samværet.

EMK artikkel 8 om retten til respekt for privatliv og familieliv, artikkel 6 om retten til en rettfærdig rettergang og artikkel 13 om retten til et effektivt rettsmiddel (rett til å få prøvd tvister om konvensjonskrenkelser for nasjonal prøvingsinstans) vil være viktige i disse vurderingene. Prosessuelle rettigheter er sentrale virkemidler i et rettssikkerhetsperspektiv.

Departementet ser behov for en samlet vurdering av partsrettighetene i barnevernsaker, herunder hvilke partsrettigheter barn, foreldre, fosterforeldre og andre familie- og tilknytningspersoner skal ha i saken. Det er en innbyrdes sammenheng mellom disse personenes partsstatus, og departementet finner det ikke hensiktsmessig å ta isolert stilling til bare søskens partsstatus. Spørsmålet om retten til samvær med søsken og søskens partsstatus i samværssaker bør derfor utredes nærmere i en bredere sammenheng. Det fremmes på denne bakgrunn ikke i denne proposisjonen noe eget forslag om rett til samvær med søsken i barnevernloven § 4-19.

Departementet ser imidlertid at det kan være grunn til å presisere barneverntjenestens ansvar for å legge til rette for samvær med søsken.

Som nevnt i høringsnotatet, skal barneverntjenesten etter gjeldende rett legge til rette for samvær med søsken dersom dette er til det beste for barnet under omsorg. Barneverntjenesten har ikke myndighet til å innskrenke det samværet fylkesnemnda har fastsatt, men kan utvide samværsordningen dersom hensynet til barnet tilsier dette. I Ot.prp. nr. 76 (2005-2006) Om lov om endringer i barnevernloven og sosialtjenesteloven mv., uttalte departementet blant annet:

«Etter en omsorgsovertakelse er det først og fremst foreldrene det er viktig at barna har samvær med. Samvær med øvrig familie eller andre nærstående kan skje i forbindelse med foreldrenes samvær og kan også praktiseres uten at det er fastsatt en særskilt rett til samvær ved vedtak eller dom. Dette kommer til uttrykk i forarbeidene til § 4-19, jf. Ot.prp. nr. 44 (1991-1992) s. 52 og er også lagt til grunn i flere høyesterettsavgjørelser.»

I Ot.prp. nr. 44 (1991-1992) som det vises til i sitatet over, bemerket departementet under drøftelsen av samvær for andre enn foreldrene, at samværsordninger kan praktiseres selv om det ikke er fastsatt noen samværsrett i fylkesnemndas vedtak.

Flere høringsinstanser har også vært opptatt av at barneverntjenestens leder bør kunne fastsette samvær med søsken i etterkant av en fylkesnemndsbehandling hvor slikt samvær ikke er besluttet.

I enkelte saker vil det også være slik at man først noe tid etter fylkesnemndas behandling ser at barnet kan ha glede og nytte av samvær med ett eller flere søsken.

Barn har rett til familieliv både etter EMK artikkel 8 og FNs barnekonvensjon artikkel 6. Selv om departementet ikke i denne omgang fremmer noe forslag om rett til samvær med søsken i § 4-19, ønsker departementet å presisere og

fremheve barneverntjenestens ansvar for å legge til rette for slikt samvær, der hensynet til barnet ikke taler mot det.

Departementet har i kapittel 24 foreslått å tydeliggjøre barneverntjenestens ansvar for å følge opp barnet.

Tilrettelegging av både fastsatt samvær og annet samvær barneverntjenesten vurderer er til barnets beste og innenfor fylkesnemndas vedtak, ligger innenfor barneverntjenestens oppfølgingsansvar. Departementet foreslår derfor et nytt annet punktum i § 4-16 om barneverntjenestens oppfølging av vedtak om omsorgsovertakelse.

Det er viktig at barnets syn på saken kommer frem. Departementet vil understreke barnets rett til medvirkning ved utformingen av samværsordningene. Det vises til den nærmere omtalen av barnets rett til medvirkning underveis i hele løpet av barnevernsaken i kapittel 18. Departementet foreslår der at det også kan fastsettes nærmere regler om barns medvirkning i forskrifter. I forskriften vil det være naturlig å fastsette regler som sikrer at barnet blir hørt i spørsmål om samvær og at det dokumenteres hva barnet har gitt uttrykk for.

Det ble i høringsrunden satt fokus på at det kan være viktig for et barn under omsorg å ha også annen kontakt med søsken, i tillegg til samvær. Andre kontaktformer som SMS, telefon, brev, e-post og ulike sosiale medier kan ha stor betydning. Departementet har vurdert om ansvaret for tilrettelegging av slik kontakt bør nedfelles i lovteksten, men har kommet til at det ikke er nødvendig. Dette vil være kontakt barn og unge ofte vil kunne organisere selv. Yngre barn vil imidlertid kunne ha behov for hjelp og her bør barneverntjenesten sørge for at fosterhjemmet eller institusjonen gir barnet den hjelpen de trenger.

Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet foreslår etter dette en ny bestemmelse om barneverntjenestens ansvar for å legge til rette for samvær med søsken, jf. utkastet til § 4-16 ny annen setning.

24 Barneverntjenestens ansvar for å følge opp barnet etter en omsorgsovertakelse

24.1 Gjeldende rett

Ved en omsorgsovertakelse er det den kommunale barneverntjenesten som overtar omsorgen for barnet og som har ansvaret for barnets videre oppvekst og omsorg. Fosterforeldrene eller institusjonen barnet er plassert i, utøver den daglige omsorgen på barneverntjenestens vegne, jf. barnevernloven § 4-18.

Ansvaret for den løpende og helhetlige oppfølgingen av barnet etter en omsorgsovertakelse fremgår ikke direkte av barnevernloven. Barneverntjenestens oppfølgingsansvar fremgår imidlertid på ulike måter og av ulike bestemmelser i loven. På generelt grunnlag følger det av barnevernloven § 8-4 annet ledd at det er barneverntjenesten i den kommune som har reist en sak, som også har ansvar for gjennomføring, oppfølging og kontroll. Paragraf 4-16 inneholder dessuten en generell bestemmelse om at barneverntjenesten nøye skal følge utviklingen til de barn som det er truffet omsorgsovertakelse for. Som et ledd i oppfølgingsansvaret skal barneverntjenesten også følge utviklingen til barnets foreldre. Barneverntjenesten har også en lovpålagt plikt til å vedta planer for barnets omsorgssituasjon etter at det er truffet vedtak om omsorgsovertakelse, jf. § 4-15.

Barneverntjenestens ansvar for oppfølging av barn i fosterhjem, er nærmere regulert i fosterhjemsforskriften § 7. Det er barneverntjenesten i den kommunen som har omsorgen for barnet (omsorgskommunen) som har dette oppfølgingsansvaret. Forskriften pålegger barneverntjenesten å besøke fosterhjemmet så ofte som nødvendig for å sikre en forsvarlig oppfølging av barnet. Det er likevel fastsatt en nedre grense for antall besøk til minimum 4 ganger i året. Barneverntjenesten skal også gi fosterforeldrene nødvendig råd og veiledning i forbindelse med plasseringen av det enkelte barn så lenge plasseringen varer.

Det er ikke utarbeidet særlige regler for barneverntjenestens oppfølgingsansvar av barn i institusjon.

24.2 Forslaget i høringsnotatet og bakgrunnen for dette

Departementet foreslo i høringsnotatet at barneverntjenestens løpende og helhetlige ansvar for å følge opp barn som er plassert i fosterhjem og institusjon skal fremgå mer eksplisitt av loven enn det gjør i dag.

Departementet viste til at det fra ulike hold har vært pekt på at det er uklart hvor langt kommunens oppfølgingsansvar rekker. Det har også vært pekt på at kommunens evaluering av tilbudet under opphold i institusjon har vært mangelfull. Når det gjelder barn i fosterhjem, har departementet blitt gjort oppmerksom på at mange kommuner mener det er krevende å gjennomføre de lovpålagte besøkene i fosterhjemmet.

Departementet understreket at en god og tilpasset oppfølging av det enkelte barn etter en omsorgsovertakelse er av avgjørende betydning for om plasseringen fungerer etter sitt formål og ivaretar barnets behov. Det ble fremhevet at det derfor er viktig å sørge for en forsvarlig og god oppfølging av barnet etter at det er plassert i henholdsvis en institusjon eller i et fosterhjem.

Departementet viste videre til at også Riksrevisjonen nylig har hatt merknader til barneverntjenestens oppfølging av barn, jf. *Riksrevisjonens undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler* (Dok 3:15 (2011-2012)). Ett av Riksrevisjonens fire hovedfunn er at oppfølgingen av barn med hjelpetiltak og barn i fosterhjem ikke er god nok. I kun to av 32 gjennomgåtte saker har den kommunale barneverntjenesten gjennomført fire eller flere besøk i 2010. Gjennomgangen viser også at det forekommer at barneverntjenesten ikke snakker med barnet/ungdommen ved besøk i fosterhjemmet. Riksrevisjonens gjennomgang av 111 tiltaksplaner fra sju barneverntjenester viser dessuten at mange av planene har dårlig kvalitet.

Fem av sju barneverntjenester gir i intervju med Riksrevisjonen uttrykk for at det er krevende å gjennomføre de lovpålagte besøkene hvert år,

og barneverntjenestene oppgir flere årsaker til at oppfølgingen av fosterhjemmene ikke alltid skjer som planlagt; manglende rutiner og systemer for gjennomføring av besøk og oppfølging, andre oppgaver gis høyere prioritet, tidspress, sykefravær og mangelfull kompetanse.

Riksrevisjonens spørreundersøkelse til fylkesmennene viser at 12 av 17 fylkesmannsembeter har gitt barneverntjenesten kritikk eller konkludert med lovbrudd når det gjelder oppfølging av fosterhjem i 2010.

Selv om § 4-16 i barnevernloven blant annet slår fast at barneverntjenesten skal følge nøye med på utviklingen til de barn som det er truffet vedtak om omsorgsovertakelse for, kom departementet etter dette til at barneverntjenestens løpende og helhetlige oppfølgingsansvar burde klargjøres og tydeliggjøres. Det ble fremhevet at en slik presisering ville bidra til å sikre at barnet får den nødvendige oppfølging. Departementet foreslo derfor i høringsnotatet å endre § 4-16, slik at det eksplisitt fremgår av bestemmelsen at barneverntjenesten har et løpende og helhetlig ansvar for oppfølgingen av barnet etter en omsorgsovertakelse.

24.3 Høringsinstansenes syn

I overkant av 35 høringsinstanser har gitt sin tilslutning til forslaget, herunder *Tromsø kommune, Oslo kommune, Bergen kommune, Fosterhjemsforbundet, Fagforbundet, Fylkesmannen i Hordaland, Fylkesmannen i Vestfold og Advokatforeningen*. Det er ingen instanser som direkte går i mot forslaget. Flere av de instanser som støtter forslaget påpeker imidlertid at forslaget må følges opp med økonomiske ressurser.

Barneombudet gir sin støtte til forslaget og understreker at det er viktig at ivaretagelsen av barn etter en omsorgsovertakelse blir kontinuerlig fulgt opp, og at ansvaret for dette blir ytterligere presisert.

NOBO er positiv til å tydeliggjøre barneverntjenestens oppfølgingsansvar, men understreker at ansvaret ligger klart i dagens lovgivning. Den foreslåtte lovbestemmelsen tilfører etter deres oppfatning lite nytt. De peker på at kommuner som ikke følger opp sitt ansvar må fanges opp via tilsynsordningen og fremhever mangel på ressurser, ikke dårlige holdninger, som den viktigste grunnen til svikt. De mener også at det er uforståelig når departementet legger til grunn at dette ikke har økonomiske konsekvenser. Flere kommuner slutter seg til *NOBO* sin uttalelse.

Høgskolen i Oslo og Akershus gir uttrykk for at de støtter den godt begrunnede formuleringen i endringsforslaget, om et løpende og helhetlig ansvar for oppfølgingen av barnet. De påpeker også at lovendringen er verdiløs uten at den følges opp med faglige og personalmessige ressurser.

Også *Redd Barna* er positive til at oppfølgingsansvaret tydeliggjøres. De understreker at for å kunne ivareta barnets beste, er det av stor betydning at dette arbeidet skjer på en systematisk og forutsigbar måte. De viser imidlertid til at det er praksisen som skal endres, og for å nå dette målet, bør ekstra ressurser og midler følge med.

FO mener det er svært viktig å sikre en tettere oppfølgingsplikt av barn etter en omsorgsovertakelse, men understreker at dette må få økonomiske og administrative konsekvenser. *Statens helsetilsyn* ser det også som nødvendig med en tydeliggjøring i loven av hva som ligger i kommunens oppfølgingsansvar. De foreslår at det nærmere innholdet i ansvaret reguleres i forskrift.

24.4 Departementets vurderinger og forslag

Forslaget om å tydeliggjøre et løpende og helhetlig oppfølgingsansvar i loven har i hovedsak fått støtte i høringen. Enkelte viser imidlertid til at forslaget i og for seg ikke representerer noe grunnleggende nytt.

Etter en omsorgsovertakelse er det den kommunale barneverntjenesten som har hovedansvaret for barnets videre oppvekst og omsorg. Fosterforeldrene eller institusjonen barnet er plassert i, utøver den daglige omsorgen på barneverntjenestens vegne.

Paragraf 4-16 i barnevernloven er en sentral bestemmelse når det gjelder regulering av barneverntjenestens generelle oppfølgingsansvar etter omsorgsovertakelse. Bestemmelsen slår blant annet fast at barneverntjenesten skal følge nøye med på utviklingen til de barn som det er truffet vedtak om omsorgsovertakelse for. Barneverntjenesten har derfor, slik flere høringsinstanser påpeker, allerede i dag en plikt til å følge med på hvordan barnet har det etter plasseringen. Dette oppfølgingsansvaret varer så lenge vedtaket om omsorgsovertakelse består. Etter departementets oppfatning er det av avgjørende betydning for ivaretagelsen av barnet at oppfølgingsarbeidet skjer på en systematisk og forutsigbar måte i kommunene. Departementet fastholder derfor at dette løpende og helhetlige ansvaret bør fremgå mer eksplisitt av loven enn det gjør i dag. En slik klar-

gjøring og tydeliggjøring vil bidra til å sikre at barnet får den nødvendige oppfølging.

Som også fremhevet i høringsnotatet legger departementet til grunn at barneverntjenestens oppfølgingsansvar inneholder flere ulike elementer. Et vesentlig element er å vurdere om omsorgsovertakelsen fungerer etter sitt formål. Barneverntjenesten må gjennom hele plasseringen også vurdere om barnet får nødvendig omsorg og behandling i samsvar med forutsetningene i plasseringsvedtaket. Barneverntjenesten vil også ha et ansvar for å foreta endringer i barnets omsorgssituasjon som viser seg å være nødvendige etter at omsorgsovertakelsen har vart en stund. Det kan for eksempel være nødvendig å flytte barnet til et annet fosterhjem eller å sørge for at barnet får et bedre tilrettelagt behandlingstilbud i en annen institusjon. Det vil hele tiden være barneverntjenesten selv som har ansvaret for å vurdere hva som er nødvendig og forsvarlig oppfølging av det enkelte barn, og som må vurdere om vilkårene for omsorgsovertakelse fortsatt er til stede.

Barn i barnevernet vil ofte ha behov for langvarige og koordinerte tiltak og tjenester fra flere offentlige organer. Dette krever et nært samarbeid mellom barnevernet og andre offentlige tjenester som barnehage, skole og helsetjenesten. Det er barneverntjenesten som etter omsorgsovertakelse har hovedansvaret for å sikre at barnet får et tilstrekkelig samordnet og helhetlig hjelpetilbud. Blant annet er det barneverntjenesten som etter omsorgsovertakelse har kompetanse til å samtykke til helsehjelp på barnets vegne, og som skal samtykke til at det utarbeides individuell plan.

Ved en omsorgsovertakelse vil barnet som regel befinne seg i en svært sårbar situasjon. Ofte kan det være vanskelig for barnet selv å uttrykke sine meninger om hvordan det har det. Barn under offentlig omsorg vil ofte heller ikke ha nære pårørende som kan målbære og fremme interessene deres i tilstrekkelig grad. Det er derfor viktig at barna følges tett opp av barneverntjenesten. Oppfølgingen må være slik at barneverntjenesten har en løpende og god oversikt over barnets situasjon. En nødvendig forutsetning for at barn skal ta opp forhold i livet sitt som de er opptatt av og som er viktige for dem, er at de har tillit til barneverntjenesten. Dersom barnet er plassert

i fosterhjem, vil også god veiledning til barnets fosterforeldre stå sentralt.

Allerede når det er truffet vedtak om omsorgsovertakelse skal barneverntjenesten utarbeide en foreløpig plan for barnets omsorgssituasjon. Barneverntjenesten skal vedta en permanent plan for barnets fremtidige omsorgssituasjon senest to år etter at fylkesnemnda har fattet vedtak om omsorgsovertakelse. Departementet legger til grunn at omsorgsplanene er et viktig hjelpemiddel i barneverntjenestens oppfølging av det enkelte barn. Barneverntjenesten må påse at oppfølgingen er i samsvar med planen, og at den blir revidert dersom den ikke kan gjennomføres i tråd med de opprinnelige forutsetningene. Det er av stor viktighet at den enkelte barneverntjeneste utarbeider gode rutiner for å sikre at oppfølgingsarbeidet skjer på en systematisk og forutsigbar måte, og i henhold til lov og forskrift.

Departementet understreker at det er nær sammenheng mellom oppfølgingen av barnet etter omsorgsovertakelse og tilsyn. Blant annet har departementet i kapittel 25 foreslått å erstatte dagens tilsynsførerordning med et mer profesjonalsert og tydeligere kommunalt forankret tilsynsansvar. Når det gjelder institusjoner, er det fylkesmannen som har dette ansvaret. Det er helt vesentlig at de forhold som avdekkes gjennom tilsynet også blir fulgt opp av barneverntjenesten, og at det utvikles gode rutiner for et slikt oppfølgingsarbeid.

I enkelte tilfeller har det vært stilt spørsmål knyttet til barneverntjenestens oppfølgingsansvar etter at barnet har vært akutt plassert, jf. barnevernloven §§ 4-6 annet ledd, 4-9 første ledd og 4-25 annet ledd. Barnet vil i slike tilfeller være tilbakeført til sine foreldre fordi vilkårene for akuttvedtak ikke er til stede. Dersom barneverntjenesten likevel er bekymret for barnets omsorgssituasjon, skal den foreta undersøkelser etter reglene i barnevernloven § 4-3. Barneverntjenesten må også vurdere om det skal fremmes en sak om omsorgsovertakelse for fylkesnemnda.

Departementet foreslår etter dette å ta inn en presisering i barnevernloven § 4-16 første punktum om at barneverntjenesten etter omsorgsovertakelsen har et løpende og helhetlig ansvar for oppfølgingen av barnet, herunder et ansvar for å følge utviklingen til barnet og foreldrene. Forslaget er innholdsmessig i samsvar med forslaget som ble sendt på høring.

25 Tilsyn og kontroll med fosterhjem

25.1 Gjeldende rett

Den kommunen der fosterhjemmet ligger har ansvar for tilsyn med fosterhjemmet, jf. barnevernloven § 4-22 femte ledd. I dette ligger at barneverntjenesten blant annet har plikt til å oppnevne tilsynsfører for barnet, jf. barnevernloven § 4-22 fjerde ledd. Formålet med tilsynsførerordningen er å føre kontroll med at barnet får forsvarlig og tilfredsstillende omsorg i fosterhjemmet. Tilsynet supplerer barneverntjenestens egen kontroll og oppfølging av barnets situasjon i fosterhjemmet og er et viktig virkemiddel for å ivareta rettssikkerheten til barn som er under barnevernets omsorg.

Det skal oppnevnes tilsynsfører uavhengig av om barnet er plassert i et frivillig hjelpetiltak etter barnevernloven § 4-4 eller uten foreldrenes samtykke etter barnevernloven § 4-12. Dersom barnet er fosterhjemsplassert i en annen kommune enn i den kommune som har reist saken (omsorgskommunen), er det den kommunen der fosterhjemmet ligger (fosterhjemskommunen) som har ansvaret for å oppnevne tilsynsfører. Kommunene kan inngå avtale om at barneverntjenesten i omsorgskommunen skal ha ansvar for at det blir ført tilsyn.

Barneverntjenestens ansvar for kontroll og oppfølging er blant annet regulert i fosterhjemsforskriften § 7, mens tilsynsførerordningen er nærmere regulert i fosterhjemsforskriften §§ 8 og 9. Barneverntjenesten i omsorgskommunen skal følge opp og føre kontroll med hvert enkelt barns situasjon i fosterhjemmet. Dette følger av § 7 i fosterhjemsforskriften¹. Barneverntjenesten i omsorgskommunen skal også gi fosterforeldrene nødvendig råd og veiledning i forbindelse med plasseringen av det enkelte barn så lenge plasseringen varer. Som en del av kontrollen skal barneverntjenesten besøke fosterhjemmet så ofte som nødvendig, og minimum fire ganger i året. Dersom barneverntjenesten vurderer forholdene i fosterhjemmet som gode, kan barneverntjenesten vedta at antall besøk skal reduseres til minimum

to ganger i året for barn som har vært plassert i fosterhjem i mer enn to år.

Barneverntjenesten i fosterhjemskommunen har ansvar for at det blir ført tilsyn. Dette følger av § 8 i forskriften. Barneverntjenesten skal ved godkjenningen av fosterhjemmet oppnevne en særskilt tilsynsfører for barnet. Det stilles ingen krav til tilsynsførernes formelle kvalifikasjoner. Ved valg av tilsynsfører skal det legges vekt på å finne en person som barnet har eller kan få nødvendig tillit til, og som har særlige forutsetninger for å kunne utføre tilsynsoppgaven overfor det enkelte barnet. Videre skal det legges vekt på å finne en person som kan utføre tilsynsoppgaven over tid og som har en uavhengig rolle både overfor barneverntjenesten og fosterforeldrene. Fosterhjemsforskriften presiserer at barn som er fylt syv år, og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal informeres og gis anledning til å uttale seg ved valg av tilsynsfører. Barnets mening skal tillegges vekt i samsvar med barnets alder og modenhet. Bestemmelsen er i samsvar med barnevernloven § 6-3.

Tilsynsførerens oppgave og funksjon er nærmere beskrevet i § 9 i forskriften. Tilsynsføreren skal ha en uavhengig funksjon i forhold til både barneverntjenesten og fosterforeldrene, men skal samarbeide med barneverntjenesten til beste for barnet. Tilsynsføreren skal føre tilsyn med barnet så ofte som nødvendig, men minimum fire ganger i året. Dersom barneverntjenesten vurderer forholdene i fosterhjemmet som gode, kan barneverntjenesten vedta at tilsynet skal reduseres til minimum to ganger i året. Dette forutsetter imidlertid at barnet har fylt 15 år, selv samtykker til en reduksjon av tilsynet og at barnet har bodd i fosterhjemmet i mer enn to år. Tilsynsfører skal få adgang til fosterhjemmet så ofte som nødvendig, og tilsynet skal tilrettelegges slik at barnet kan ta opp eventuelle problemer uten at fosterforeldrene er til stede.

Tilsynsføreren skal utarbeide en rapport etter hvert tilsyn som sendes til den barneverntjenesten som har ansvaret for at det blir ført tilsyn. Rapporten skal sendes i kopi til omsorgskommunen dersom det ikke er den som har ansvaret. Barne-

¹ Forskrift om fosterhjem av 18.12.2003 nr. 1659.

verntjenesten har som oppgave å påse at tilsynsføreren fører et forsvarlig og godt tilsyn med det enkelte barn. Barneverntjenesten skal blant annet kontrollere at det er gjennomført et tilstrekkelig antall tilsynsbesøk, at det er levert rapport for hvert enkelt tilsynsbesøk og at besøkene er blitt gjennomført i henhold til regelverket.

Det er den kommunen som har omsorgen for barnet (omsorgskommunen), som har det økonomiske ansvaret for tilsynet.

Fylkesmannen fører tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter etter barnevernloven, jf. barnevernloven § 2-3 b. Dette ansvaret omfatter også å føre tilsyn med at barneverntjenesten har oppnevnt tilsynsfører for barn i fosterhjem. Fylkesmannen kan pålegge kommuner å rette forhold som er i strid med bestemmelsene i barnevernloven, jf. kapittel 10 A i kommuneloven.

25.2 Forslaget i høringsnotatet og bakgrunnen for dette

25.2.1 Bakgrunn

Departementet ga i høringsnotatet uttrykk for at tilsyn er et sentralt virkemiddel for å ivareta rettsikkerheten til barn som plasseres i fosterhjem, og at det er et sterkt behov for å føre et regelmessig tilsyn med hvordan hvert enkelt barn har det i fosterhjemmet. Det ble vist til at barn plassert i fosterhjem er i en sårbar situasjon og kan mangle mulighet til selv å gi uttrykk for synspunkter om sin egen livssituasjon. Fosterbarna vil ofte heller ikke ha nære pårørende som kan målbære og fremme deres interesser på en tilstrekkelig måte. I tillegg innebærer plassering i fosterhjem at barnet plasseres i et privat hjem med de konsekvensene dette har for åpenhet og mulighet for innsyn i hvordan barnet har det i dagliglivet. Det ble presisert i høringsnotatet at tilsynet med hvert enkelt barn i fosterhjem supplerer barneverntjenestens løpende oppfølging av barnet.

Departementet viste samtidig til at det er godt dokumentert at det er betydelige svakheter ved dagens tilsynsførerordning, og at det derfor er viktig å styrke tilsynet med barn i fosterhjem. Departementet viste til at en rekke eksterne aktører og forskningsmiljøer over tid har påpekt at det er store svakheter ved hvordan dagens tilsyn med barn i fosterhjem er organisert og gjennomføres. Departementet viste til følgende:

- Det fremgår av kommunenes rapportering til fylkesmennene at barneverntjenesten har utfordringer med å rekruttere et tilstrekkelig antall tilsynsførere. Disse tallene viser at mer

enn 800 barn manglet tilsynsfører ved utgangen av 2011. Dette tallet har vært stabilt over flere år og innebærer at ca. 10 prosent av fosterbarn mangler tilsynsfører. Videre viser kommunenes rapportering at det i et stort antall tilfeller ikke blir gjennomført det antall tilsynsbesøk som regelverket krever, og at ordningen preges av hyppige utskiftninger av tilsynsførere og mangel på stabilitet.²

- Dokument 3:15 (2011-2012) *Riksrevisjonens undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler* bygger blant annet på en gjennomgang av barnevernssaker i syv utvalgte kommuner,³ samt intervjuer med barneverntjenestene der de blant annet uttalte seg om deres erfaringer med tilsynsførerordningen. Riksrevisjonens gjennomgang viser blant annet at det i nesten halvparten av sakene ikke ble gjennomført det antall tilsynsbesøk som regelverket krever, samt at tilsyn er gjennomført uten at det er mulig å se av tilsynsrapporten at tilsynsføreren har snakket med barnet. Ifølge rapporten var tilsynsrapportene for lite informative og kvaliteten varierende. Videre beskriver seks av barneverntjenestene andre utfordringer med tilsynsførerordningen. Rapporten viser at det selv for erfarne tilsynsførere kan være vanskelig å avdekke om barnet blir utsatt for omsorgssvikt i fosterhjemmet. For nær tilknytning mellom tilsynsførerne og fosterforeldrene blir trukket frem som en utfordring. Også utfordringen med å rekruttere et tilstrekkelig antall tilsynsførere blir omtalt i rapporten.
- Også flere brukerundersøkelser underbygger at dagens ordning ikke fungerer etter sin hensikt. *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet* gjennomfører jevnlig brukerundersøkelser blant barn i statlige tiltak. Brukerundersøkelsene viser at mange barn i statlige fosterhjem ikke vet hvem som er deres tilsynsfører eller at de er usikre på om tilsynsføreren bryr seg om hvordan de har det i fosterhjemmet. Brukerundersøkelsen fra 2010 konkluderer med at barneverntjenesten i for liten grad greier å finne frem til personer barna kan ha tillit til, og at dette tyder på at tilsynsførerordningen ikke fungerer slik den skal. Også *Oslo kommune* gjennomførte i 2010 en brukerundersøkelse

² I 2011 var andelen tilsynsbesøk som ikke ble oppfylt ca 40 pst. Tilsvarende tall for 2010 var 37,4 pst.

³ Ved valg av kommuner er det lagt vekt på spredning i antall innbyggere, resultater i KOSTRA og til en viss grad geografisk beliggenhet (ulike fylker). Hensikten var å sikre variasjon mellom kommunene i utvalget.

blant barn i fosterhjem. Undersøkelsen viste at barna har behov for mer informasjon om tilsynsførerordningen og mulighet til å bygge en relasjon til tilsynsføreren. Undersøkelsen slår fast at forutsetningene for dette er mer stabilitet blant tilsynsførere og hyppigere besøk hos barnet.

- To kartleggingsstudier ble gjennomført av *Barnevernets utviklingscenter på Vestlandet* i 1996 og i 2007. Studiene konkluderte med at kun to av fem fosterforeldre mener tilsynsførerordningen sikrer fosterbarns situasjon. I den siste studien anbefales det at fylkesmannen overtar tilsynsansvaret eller at barneverntjenesten fører tettere kontroll med hjemmet.
- En kvalitativ studie fra 2010 utarbeidet for *Landsforeningen for barnevernsbarn og Norsk fosterhjemsforening* om fosterbarns egne opplevelser og erfaringer med tilsynsførerordningen konkluderte med at det er store svakheter ved dagens ordning.⁴ Mangel på stabilitet og hyppig utskifting av tilsynsførere ble vist til som et særlig problem. På bakgrunn av dette konkluderte studien blant annet med at det er behov for å profesjonalisere tilsynsordningen. Det ble foreslått å overføre ansvar for tilsyn med barn i fosterhjem til fylkesmannen.
- *Barnevernpanelet* ble nedsatt i 2010 og hadde som mandat å gi forslag og anbefalinger til endringer i barnevernet. Panelet foreslo blant annet å overføre alt tilsyn i barnevernet til fylkesmannen, herunder tilsynsførerordningen.
- Departementet nedsatte i februar 2011 en bredt sammensatt arbeidsgruppe som ble bedt om å komme med forslag til tiltak for å styrke arbeidet med kommunale fosterhjem.⁵ Arbeidsgruppens flertall mente at dagens tilsynsførerordning har mange svakheter og at den ikke er tilpasset dagens virkelighet. Videre argumenterte arbeidsgruppen for at det ikke er noen løsning å flikke på dagens ordning. Flertallet konkluderte med at tilsynet med fosterhjem bør legges hos fylkesmannen. Det ble påpekt at dagens tilsynsfører har flere funksjoner som kontrollør, støtteperson og betalt venn, og at en ny ordning bør rendyrke rettsikkerhetsaspektet ved tilsynet. Mindretallet, representert ved KS, ga uttrykk for at ordnin-

gen ikke bør legges til fylkesmannen og påpekte at dette ikke er tilstrekkelig utredet.

- *Barnevernsproffene* mener tilsynsordningen ikke fungerer tilfredsstillende.⁶ Flere av barna har opplevd å få «tildelt» en person de ikke kjenner, og at de kun treffer vedkommende noen få ganger i året. Proffene mener det kreves kjennskap og tillit mellom mennesker for å kunne snakke om det som er vanskelig. Barnevernproffene ber om at tilsyn gjøres i samarbeid mellom en *tillitsperson* og en *rettighetsperson*. Tillitspersonen skal velges av barnet ved plassering, skal være barnets støtteperson og trenger ikke å ha fagutdanning. Rettighetspersonen kan ha ansvar for mange barn, bør ha særskilt kunnskap/kompetanse på området, og ha som oppgave å påpeke brudd på barnets rettigheter.

I høringsnotatet ble kritikken mot dagens ordning oppsummert slik:

- Barneverntjenestene har til dels store utfordringer med å rekruttere et tilstrekkelig antall tilsynsførere.
- Ordningen preges av hyppige utskiftninger av tilsynsfører og manglende stabilitet.
- Det er regelmessige brudd på kravene til antall årlige tilsynsbesøk.
- Det stilles ingen krav til formell kompetanse eller faglig erfaring.
- Tilsynsførerne skal både ivareta en støttefunksjon og en kontrollfunksjon. Disse rollene kan være vanskelig å forene.
- Det er avdekket mangelfull kvalitet på tilsynsrapportene. Dette kan henge sammen med at tilsynet utøves av noen uten faglig kompetanse.

På denne bakgrunn mente departementet at det er viktig å vurdere en tilsynsmodell som både sikrer at det blir ført tilsyn med hvert enkelt barn, og at dette kan skje innenfor stabile og forutsigbare rammer.

25.2.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet viste i høringsnotatet til at det er viktig å utvikle en tilsynsmodell som legger til rette for et mer profesjonalisert tilsyn og som i større grad utføres i henhold til anerkjent tilsynsmetodikk. Dette vil i større grad sikre at tilsynet kan skje innenfor stabile og forutsigbare rammer

⁴ Sundt, H. (2010): *Jeg husker ikke navnet hennes engang. Fosterbarns fortellinger om tilsynsførerordningen*. Rapport fra norsk fosterhjemsforening og Landsforeningen for barnevernsbarn.

⁵ Arbeidsgruppen besto av Bufdir, NOBO, Fosterhjemsforeningen, Sunnhordaland Interkommunale barnevern og KS.

⁶ *Barnevernsproffene (2011): Det gode barnevernet. Stortingsmelding nr. 1 fra barn og unge i Norge.*

og dessuten sikre at det blir ført tilsyn med hvert enkelt barn.

Departementet foreslo etter dette å erstatte dagens tilsynsførerordning med et mer profesjonalsert og tydeligere kommunalt forankret tilsynsansvar, og foreslo endringer i barnevernloven § 4-22. Departementet foreslo samtidig å overføre ansvaret for tilsynet med hvert enkelt barn fra barneverntjenesten til kommunen som sådan.

Forslaget innebar på den ene siden større kommunal frihet til å bestemme hvordan ansvaret administrativt skal organiseres internt i kommunen, og hvem som skal utøve tilsynet på kommunens vegne. I motsetning til dagens tilsynsførerordning foreslo departementet at det ikke lenger skulle stilles krav om at tilsynet skal utføres av bestemte personer rekruttert av kommunens barneverntjeneste. Det ble understreket at dersom kommunen velger å benytte eksterne til å gjennomføre tilsynet, vil kommunen likevel ha det hele og fulle faglige ansvaret for at tilsynet utøves på en forsvarlig måte.

På den andre siden innebar forslaget at kommunen samtidig vil få et mer helhetlig ansvar for planlegging, gjennomføring og evaluering av tilsynet. Dette innebærer at kommunen vil ha det overordnede ansvaret for at tilsynet blir utført på en fullt ut faglig forsvarlig måte, i samsvar med anerkjent tilsynsmetodikk, samt at tilsynet blir utøvet i henhold til gjeldende lov- og regelverk. Departementet foreslo også å lovfeste kommunens ansvar for at de som skal utøve tilsynet gis nødvendig opplæring og veiledning.

Departementet la til grunn at det fremdeles bør være den kommunen der fosterhjemmet ligger (fosterhjems kommunen) som skal ha ansvaret for å føre tilsyn. Departementet forutsatte at fosterhjems kommunen og omsorgskommunen fremdeles skal kunne avtale at tilsynsansvaret overføres til omsorgskommunen.

Når det gjelder finansiering, la departementet til grunn at det fortsatt skal være den kommunen som har omsorgen for barnet (omsorgskommunen), som skal ha finansieringsansvaret for tilsynet, på samme måte som det er omsorgskommunen som har ansvaret for å finansiere fosterhjems plasseringen for øvrig. Dette innebærer at fosterhjems kommunens utgifter til tilsynet kan søkes refundert fra de respektive omsorgskommunene.

25.3 Høringsinstansenes syn

I underkant av 70 instanser har avgitt høringsuttalelse til departementets forslag om tilsyn og kon-

troll med barn i fosterhjem. Høringen viser at det er bred enighet om at det er betydelige svakheter ved dagens tilsynsførerordning og at det er behov for endringer og et mer profesjonalsert tilsyn. Samtidig viser høringen at det er ulike syn på hvordan tilsynet med hvert enkelt barn i fosterhjem bør være organisert.

I underkant av 15 instanser støtter departementets forslag om å erstatte dagens tilsynsførerordning med et mer profesjonalsert og tydeligere kommunalt forankret tilsynsansvar. Blant disse er *Bufo*, *Fylkesmannen i Hordaland*, *Fylkesmannen i Buskerud*, *Fylkesmannen i Vestfold*, *Fylkesmannen i Vest-Agder*, *Bamble kommune*, *Gloppen kommune*, *Rissa kommune*, *Røyken kommune*, *Sarpsborg kommune* og *Fagforbundet*.

Sarpsborg kommune uttaler:

«Barn som er plassert i fosterhjem er i en sårbar posisjon, og iverksatt tilsyn skal trygge barnets situasjon. Erfaringsmessig har det vist seg at de kommunale barneverntjenestene har hatt vanskeligheter med å rekruttere tilstrekkelig med tilsynsførere. Departementet foreslår at det legges til rette for en tilsynsmodell som baserer seg på et profesjonalsert tilsyn og at tilsynet legges til kommunen og ikke den enkelte barneverntjenesten.

Sarpsborg kommune gir sin tilslutning til at tilsynet bør profesjonalseres. Det gis tilslutning til foreslåtte lovendring i § 4-22 nytt 5. og 6. ledd om at kommunen gis ansvaret for å sikre og organisere tilsynet slik det er mest hensiktsmessig, men utenfor barneverntjenesten. Kommunene har i dag et internkontrollsystem, og tilsynsførerordningen bør inngå i dette. Fylkesmannen har tilsynsmyndighet overfor kommunene og skal påse at ordningen fungerer tilfredsstillende for det enkelte barn».

Fylkesmannen i Buskerud slutter seg til departementets forslag, men uttaler at forslaget til ny tilsynsforskrift også bør innbefatte regulering av betalingsordningene. Fylkesmannen uttaler videre:

«Vi har sett uheldige utslag av at kommuner overbyr hverandre for å kapre velkvalifiserte tilsynsførere, spesielt når det er en annen kommune som er omsorgskommune, og dermed ansvarlig for å bære utgiftene. Som et minimum mener vi at det bør legges til grunn at omsorgskommunen og fosterhjems kommunen kommer til enighet om betalingen før tilsynsfører engasjeres.

Det viktigste hensynet ved en endring av tilsynsførerordningen bør være at kvaliteten på tilsynet heves og sikres. Vi ville derfor foretrukket at ansvaret for opplæring ikke utelukkende blir et kommunalt ansvar. Vi mener at Bufetat eller Fylkesmannen (eller begge i samarbeid) bør tillegges et ansvar for løpende opplæring av tilsynsførere.»

Oslo kommune deler beskrivelsen av svakheter og mangler ved dagens tilsynsordning og uttaler:

«Tilsyn er et sentralt virkemiddel for å ivareta rettsikkerheten til fosterbarna, og det er etter vår mening viktig å ha en tilsynsordning som er tilpasset dagens virkelighet. Det har tidligere fremkommet forslag om å legge tilsynsansvaret til Fylkesmannen. Oslo kommune er usikker på om dette vil være et godt alternativ til dagens ordning, og savner departementets utredning av flere alternativer. Når slike alternativer ikke er utredet støtter Oslo kommune imidlertid departementets forslag som innebærer kommunens frihet til å organisere tilsynet utenfor barneverntjenesten. En slik organisering gir Oslo kommune muligheter til å etablere en solid tilsynsordning som bygger på en kombinasjon av egne ansatte og eksterne oppdragstakere. Vi vil understreke at forutsetningen for at dette skal bli en god ordning er at departementet i forskrift og veileder ikke gir føringer som begrenser mulighetene for fleksible ordninger.»

En rekke instanser gir uttrykk for at det er behov for endringer, men er i tvil om hvorvidt departementets forslag vil innebære noen særlig endring, eller uttrykker at de er uenige i forslaget. *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* uttaler:

«(...) Fylkesmannen er enig i at det er behov for endringer i fosterhjemstilsynet, og vi støtter departementets vurderinger med hensyn til at ansvaret for å utføre tilsynet i fosterhjemmene ikke bør overføres til fylkesmennene. Vi stiller imidlertid spørsmål ved om de foreslåtte endringene vil være tilstrekkelig til å løse de utfordringene som foreligger, og som er godt beskrevet i høringsnotatet.

Forslaget innebærer at kommunene kan bestemme hvilken tjeneste i kommunen som skal ha det overordnede og administrative ansvaret for tilsynet. Det er nærliggende å anta at mange kommuner fortsatt vil la dette ansvaret ligge i barneverntjenesten. Det sies videre

at det ikke er noe i veien for at kommunen velger å benytte dagens tilsynsførere. Slik vi forstår dette, vil det bety at kommunene, med mindre de bestemmer seg for noe annet, kan opprettholde den tilsynsførerordningen de har i dag. Det nye vil da være de forskriftsbestemmelsene som er varslet om krav til tilsynet, krav til opplæring og veiledning, og styrkingen av fylkesmennenes tilsynsvirksomhet overfor kommunene. Hvorvidt dette vil være tilstrekkelig til å skape vesentlige forbedringer i tilsynet er etter vårt skjønn noe usikkert, og vil i stor grad bero på innholdet i de forskriftsbestemmelsene som er varslet. Vi vil imidlertid minne om at noe av grunnen til at tilsynet ikke fungerer tilfredsstillende i dag, er at kommunene ikke makter å oppfylle de krav som følger av gjeldende forskrift.

En stor utfordring med dagens fosterhjemstilsyn, er at det er vanskelig å rekruttere tilsynsførere. Videre er det et problem at de tilsynsførerne som rekrutteres avslutter oppdraget etter forholdsvis kort tid, slik at det ikke oppnås kontinuitet i tilsynet. Departementets forslag innebærer at det ikke lenger skal stilles krav om at tilsynet skal utføres av bestemte personer rekruttert av barneverntjenesten. Kommunen kan i stedet velge å benytte eksterne aktører til å gjennomføre tilsynsbesøkene. Vi antar at dette vil kunne gjøre det lettere å rekruttere de som skal utføre tilsynet og medvirke til at tilsynet blir mer profesjonalisert, men bare dersom kommunene velger å omorganisere sin tilsynsvirksomhet og øke ressursbruken.»

Landsforeningen for barnevernsbarn uttaler:

«Landsforeningen for barnevernsbarn syns det er bra med forskrift og kompetansekrav for de som skal utføre tilsyn med barn i fosterhjem. Sånn som situasjonen er i dag med at alt for mange barn ikke har tilsyn synes vi er uholdbar. Vi ser at Departementets intensjon med å flytte ansvaret for tilsynet fra barneverntjenesten til kommunen er at flere barn skal få tilsyn. Vi er imidlertid skeptiske til at kommunene selv skal få mer ansvar i forholdt til tilsyn i fosterhjem dersom ordlyden i lov og forskrift ikke presiserer hvilken type tilsyn som skal føres. Barna i barnevernet har sagt gang på gang at det er viktig for dem å ha tillit til en person for å kunne fortelle om ting som ikke er bra. Vi ønsker derfor at det presiseres at barnet skal ha samme tilsynsfører over tid. Videre bør det

settes som krav at barnet har godkjent valget av tilsynsfører og uttrykker eksplisitt at han/hun har tillitt til vedkommende.

Tilsynet bør ligge til en nøytral part som selv verken vil «tape» eller «vinne» noe på utfallet av tilsynet.»

Også *Fylkesmannen i Sør-Trøndelag* er enig i at dagens tilsynsførerordning må endres og uttaler:

«Det er behov for et løft i forhold til rekruttering, og det må sikres kontinuitet og stabilitet blant tilsynsførerne. Forslaget om å gi kommunen som sådan ansvaret for ordningen, kan muligens være ett tiltak for å sikre at tilsynsførere rekrutteres og kan utføre oppgaven over lengre tid slik at barna unngår hyppig skifte av personer. Fylkesmannen betviler imidlertid at forslaget er tilstrekkelig til å skape den nødvendige endring. Slik Fylkesmannen ser det, vil spesielt små kommuner fremdeles ha store rekrutteringsproblemer.

Fylkesmannen tror det må stilles en forventning overfor kommunene om større grad av profesjonalisering av tilsynsførerrollen, f. eks at kommuner oppretter stillinger/delstillinger for tilsynsførere, og/eller lar andre som har ansvar/arbeid med barn, ha tilsynsføreropp-gaver som en del av sin stilling i kommunen. Fylkesmannen legger til grunn at høyere godtgjøring for utført tilsynsoppdrag, vil bidra til bedre rekruttering og kontinuitet. Økt grad av profesjonalisering kan imidlertid gjøre det vanskelig å oppfylle barns ønske om en bestemt person som tilsynsfører.

Fylkesmannen mener det er behov for å styrke tilsynsførers myndighet og påvirkningskraft gjennom tydelige bestemmelser i barnevernloven eller fosterhjemsforskriften. Fylkesmannen mener at innholdet i tilsynsførers opp-gave og rolle må tydeliggjøres, og sees i sammenheng med oppgaver for en eventuell tillitsperson, jf. forslaget i høringsnotatets kap. 13.

Fylkesmannen ser at kommunene praktiserer ulike ordninger når det gjelder godtgjøring. I og med at det er fosterhjemskommunen som oppnevner tilsynsfører og omsorgskommunen som betaler for oppdraget, opplever en og samme tilsynsfører for flere barn i en kommune helt ulik avlønning ut fra hvilken kommune som har omsorgsansvaret. Fylkesmannen ser at både tilsynsførere og kommuner opplever dette som en unødvendig komplisert ordning.

Innholdet i tilsynsoppdraget vil være viktig for å kontrollere hvordan barnet følges opp. Det kreves kunnskap om barn, barns utvikling og behov, med mer. Tilsynsførere må få opplæring og bli bevisstgjort rollen som tilsynsfører. Fylkesmannen støtter departementets forslag om å gjøre kommunen ansvarlig for opplæring og veiledning.

Fylkesmannen mener at kommunens ansvar for tilsyn med barn i fosterhjem må kontrolleres ofte og at det må føres tilsyn med at kommunene til enhver tid forholder seg til sine pålagte oppgaver. Fylkesmannen støtter departementets forslag om å sikre et effektivt tilsyn med at kommunene oppfyller sine plikter gjennom å styrke fylkesmennene med flere stillinger.»

Fylkesmannen i Troms gir uttrykk for at tilsynet med barn i fosterhjem er det området hvor det er størst fare for svikt med henblikk på å følge opp barna, både fra barneverntjenesten og fra tilsynsførere. Fylkesmannen mener det er positivt at man tenker økt profesjonalisering. Etter fylkesmannens oppfatning medfører ikke forslaget i høringsnotatet noen radikale tiltak som endrer vesentlig på oppfølging og kontrollfunksjonen for fosterhjemsbarna. Fylkesmannen uttaler videre:

«(...) Det er vårt syn at dersom man skal kunne rekruttere og profesjonalisere tilsynsførerne, må tilsynsførerrollen defineres tydeligere. Herunder må det vurderes om tilsynsførerne skal få styrket sin mulighet for, eller gis særlig myndighet til å kunne påvirke barnas situasjon overfor fosterforeldrene og barneverntjeneste. Som eksempel på dette kan nevnes at barnevernloven av 1953 § 36 bl.a. har følgende formulering:

«*Finner tilsynsføreren at det er mangler ved barnets pleie eller oppfostring, eller at forholdene i fosterheimen for øvrig ikke er tilfredsstillende, eller at oppfostreren ikke overholder de vilkår som er fastsatt, skal tilsynsføreren på lemplig måte søke å utvirke at oppfostreren retter på forholdet eller om nødvendig gi ham pålegg om dette...*»

Dagens tilsynsførerforskrift har ingen lignende aktiv formulering. Gjeldende forskrift har «reduert» tilsynsfører til en person som skal besøke hjemmet et antall ganger og skrive rapport fra disse besøkene. Det er derfor mulig at tilsynsførerrollen har blitt endret i en passiv og mer «administrativ» retning og at vi på veien har mistet tilsynsførerens egen påvirknings-

mulighet. Fylkesmannen i Troms ønsker derfor at det skal utredes nærmere hvordan man skal kunne utforme en ny reell påvirkningsrolle for tilsynsfører, både overfor fosterforeldre og barneverntjenesten. I tillegg tror vi det vil være behov for å definere en mer tydelig standard for omsorgsoppgaven i fosterhjemmene. Dette kan f.eks. gjøres ved å utvide dagens fosterhjemsforskrift til også å inneholde bestemmelser om krav til vern om fosterbarnets personlige integritet og evt. om grensesetting som ledd i den daglige omsorg.

Å harmonisere en utvidet fosterhjemsforskrift med deler av dagens rettighetsforskrift for institusjonsbarna, vil etter vårt skjønn kunne sikre større likhet i tilsynsfunksjonen for barna i institusjon og fosterhjem. Vi tror at tilsynsførerne vil finne rollen både meningsfull og mer utfordrende hvis mandatet og oppgavene utvides i tråd med det vi har nevnt ovenfor. Dersom dette ikke blir gjort, oppfatter vi at vi fortsatt vil ha et tilsynssystem som er svært ulik for fosterhjems- og institusjonsbarna. Også ut fra dette vil vi foreslå at tilsynsfører må gis en meldeplikt til Fylkesmannen for de tilfelle der tilsynsfører mener kommunens barneverntjeneste svikter i sin oppfølging av barnet. Dette vil være en sikringsbestemmelse som gjør det mulig for Fylkesmannen å opprette tilsynssak i særlige tilfeller.»

Også *Barneombudet* er enig i at det nåværende systemet for tilsyn i fosterhjem ikke er godt nok og at det er viktig å få et godt fungerende system på plass. Ombudet støtter likevel ikke forslaget og uttrykker bekymring for at det vil bli dårligere kontinuitet i tilsynet med fosterhjemmene og at dette vil gå ut over barna. Ombudet uttaler:

«Forslaget åpner for at kommunen kan legge tilsynet med fosterhjem til en instans. Dette må ses i lys av at forslaget også åpner for at barn i fosterhjem ikke lenger skal få utnevnt en egen tilsynsfører i og med at § 4-22 fjerde ledd foreslås tatt bort.

Barneombudet ser dermed for seg en situasjon hvor selve utførelsen av tilsynet med barn i fosterhjem i verste fall legges til en tjeneste og ikke en person, med de negative følger for kontinuitet og trygghet dette kan medføre.

Barneombudet er også opptatt av at ansvaret for oppfølging og kontroll med fosterhjemmet ikke må utvannes. Ansvarsfordelingen som forslaget innebærer kan lett medføre at

barneverntjenesten mister kontroll med hvordan barnet har det i fosterhjemmet.

Forslaget i kapittel 20 passer dårlig med forslaget i kapittel 19 om barneverntjenestens løpende og helhetlige ansvar for oppfølgingen av barnet etter omsorgsovertakelse.»

Også *Fylkesmannen i Nordland* gir uttrykk for at de deler departementets syn på at dagens tilsynsførerordning med barn i fosterhjem har store svakheter. Fylkesmannen ser imidlertid ikke hvordan et generelt kommunalt forankret ansvar for tilsyn med barn i fosterhjem er et bedre virkemiddel for å ivareta rettssikkerheten til disse barna. Fylkesmannen uttaler videre:

«Forslaget kan føre til uklare ansvarsforhold, noe som kan gjøre det vanskeligere å få oversikt over kommunens tilsyn med barn i fosterhjem. Dermed vil det bli vanskelig å vurdere effekten av endringen. En av hensiktene med forslaget er å profesjonalisere tilsynsføreroppdraget. Fylkesmannen kan vanskelig se at å legge denne oppgaven til kommunene generelt vil oppfylle hensikten, all den tid det er barneverntjenesten som har kompetanse til å vurdere barns omsorgssituasjon.

Departementets forslag om å innføre et opplærings- og veiledningsansvar ovenfor tilsynsførere, anses som positivt og kan i seg selv medføre en forbedring.»

Statens helsetilsyn og *Fylkesmannen i Hordaland* gir uttrykk for at verken dagens tilsynsførerordning eller forslaget i høringsnotatet tilfredsstillende definisjonen av tilsyn. Fylkesmannen mener at tilsyn bør ha samme definisjon og at kommunen bør ha ansvaret for oppfølging av barn i fosterhjem. Fylkesmannen uttaler:

«Fleire instansar har ønska endra omgrepbruk på fleire område. Vi meiner at ordet «tilsyn» bør brukast slik vi frå før er kjend med, om «alle utadrettete aktiviteter for å påse at myndighetskrav blir etterlevd» (forvaltningspolitisk utgreiing). Tilsyn definert som dette passar på organisasjonar/verksemdar. Vi er samde i presiseringa av kommunen sitt ansvar for å organisere ei forsvarleg oppfølgingsordning av barn i fosterheimar. Ansvaret ligg hos kommunen i dag òg, men lovendringsforslaget er ei presisering av dette ansvaret. Etter vårt syn skil oppfølging med fosterbarn (familiar) seg i vesentleg grad frå tilsynet med barneverninstitusjonar (organisasjon), og er ein

naturleg del av kommunane si oppfølgingsplikt. Oppfølging av barn i fosterheimar stiller krav om barnevernfagleg kompetanse. Omgrepet tilsyn passar ikkje på denne verksemda, jf definisjonen over.»

Statens helsetilsyn er enig med departementet i at dagens tilsynsførerordning bør avvikles, at kommunenes ansvar for oppfølging av barn i fosterhjem bør styrkes, samtidig som fylkesmennenes ansvar for tilsyn med kommunene styrkes. Statens helsetilsyn uttaler:

«I høringsnotatet blir det tydelig beskrevet hvilke svakheter som er knyttet til ordningen med tilsynsførere for barn i fosterhjem. Både brukere og fagfeltet beskriver de store manglene knyttet til denne formen for tilsyn. Statens helsetilsyn støtter forslaget om å avvikle ordningen.

Statens helsetilsyn er enig med departementet i at barn i fosterhjem er i en sårbar situasjon og at det er viktig at deres rettssikkerhet blir ivaretatt. Vi påpekte i vår høringsuttalelse til NOU 2012: 5 *Bedre beskyttelse av barns utvikling* at vi ser behovet for en styrking av oppfølgingen av barn i fosterhjem. I NOU 2012: 5 foreslås det at Statens helsetilsyn ved Fylkesmannen overtar tilsynet med fosterhjemmene. Vi er enige med departementet i at det ikke er en naturlig del av Fylkesmannens tilsynsportefølge å føre tilsyn med det enkelte barn i et privat hjem, og i likhet med departementet finner vi det ikke hensiktsmessig å overføre ansvaret for tilsynet til Fylkesmannen.

Departementet foreslår at kommunene selv skal overta tilsynsansvaret med barn i fosterhjem. Det skisseres alternative former for organisering og gjennomføring av dette tilsynet. Det er forslag om at helse- og omsorgstjenesten i kommunen kan ha en viktig rolle, men også at det kan benyttes eksterne aktører som tidligere tilsynsførere til å gjennomføre tilsynet. Det understrekes at kommunene skal ha stor grad av valgfrihet når det gjelder arbeidet med tilsyn.

Etter vår vurdering vil mange av dagens utfordringer med tilsynsførerordningen være de samme med forslaget om et kommunalt forankret tilsynsansvar, og intensjonen om økt rettssikkerhet for barn i fosterhjem vil ikke bli ivaretatt. Som påpekt i vår høringsuttalelse til NOU 2012: 5 vil det etter vår vurdering være mer hensiktsmessig å styrke kommunenes ansvar for oppfølging av barn i fosterhjem samt

å styrke fylkesmennenes ansvar for tilsyn med kommunene.

Hvordan begrepet tilsyn skal forstås og brukes er sentralt i vår argumentasjon for hvorfor vi ikke støtter forslaget. Vi vil i denne forbindelse vise til St.meld. nr. 17 (2002–2003) Om statlig tilsyn hvor det sies følgende om tilsyn:

«*Tilsynsbegrepet kan i vid forstand forstås som et fellesbegrep for all aktivitet eller virkemiddelbruk som iverksettes for å følge opp et lovverks intensjoner. Kjernen i tilsynsrollen er imidlertid den konkrete kontrollen av pliktsubjektene etterlevelse av en norm som allerede er fastsatt ved lov, forskrift eller enkeltvedtak, samt reaksjoner ved avvik.*

Ut fra en slik forståelse av tilsynsbegrepet er tilsyn for det første kontroll av at de som er underlagt krav fastsatt i lov, forskrift eller enkeltvedtak, dvs. tilsynsobjektene, etterlever dette. En sentral del av tilsynsrollen er således å oppsøke, uanmeldt eller forhåndsvarslet, eller på annen måte innhente kunnskap om tilsynsobjektene for å finne ut om det foreligger avvik fra de oppstilte kravene. Ved identifikasjon av avvik, vil tilsynet følge opp dette med nødvendig reaksjon, det være seg veiledning, pålegg om oppretting, stansing av virksomheten, bøter eller andre tiltak for å sikre at kravene overholdes.»

Statens helsetilsyn legger Stortingsmeldingens definisjonen av tilsyn til grunn, og mener at begrepet tilsyn kun skal brukes om tilsynsordninger som er i henhold til denne definisjonen. Den tilsynsordningen som foreslås i høringsutkastet, er etter vår vurdering ikke det, og bør således heller ikke kalles tilsyn. Fosterhjem, som vil være tilsynsobjektene i henhold til høringsnotatets forslag, er private hjem. Etter vår vurdering kan ikke private hjem, på tilsvarende måte som institusjoner, institusjoner med behandlingshjem og kommuner, være underlagt krav fastsatt i lov og hvor det kan påpekes lovbrudd som skal følges opp med reaksjoner.

I stedet for ordningen med at kommunen skal føre tilsyn med barn i fosterhjem, mener Statens helsetilsyn at den kommunale barneverntjenesten må styrkes slik at den blir bedre rustet til å ivareta det ansvar den allerede har for barn som er plassert i fosterhjem. Når en kommune har overtatt omsorgen for et barn, følger det av barnevernloven § 4-16 at omsorgskommunen har ansvar for oppfølging av barnet. Ledelsen og ansatte i barneverntjenesten skal følge opp barnet og fosterhjemmet, gjøre fortløpende vurderinger, iverksette nødven-

dige tiltak og ha oversikt over barnets situasjon i fosterhjemmet til enhver tid.

Kommunene skal gjennom sin internkontroll sikre at barn som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. Det er omsorgskommunen som kjenner saken og barnet, og som har ansvar for å følge opp barnet. Ansatte i barneverntjenesten har også barnevernfaglig kompetanse og erfaring i å snakke med barn. Statens helsetilsyn mener derfor at omsorgskommunen ved sin barneverntjeneste er best egnet til å følge med på hvordan barn har det i fosterhjemmet, herunder om de får tilfredsstillende omsorg.

Våre tilsynserfaringer og uttalelser fra tjenester, brukerforeninger og fagfelt peker imidlertid i retning av at oppfølgingsansvaret ikke gjennomføres godt nok slik det fungerer i dag. Forutsatt at kommunene styrkes, mener vi allikevel at barneverntjenesten er best i stand til å ivareta barn i fosterhjem og avdekke eventuelle overgrep. Styrkingen må skje i form av økt kapasitet og økt kompetanse.

Det er også nødvendig med en tydeliggjøring av hva som ligger i kommunenes oppfølgingsansvar med barn i fosterhjem. Statens helsetilsyn støtter dermed lovforslagets presisering av den kommunale barneverntjenestens oppfølgingsansvar for barn under offentlig omsorg. I lovttekstens § 4-16 vil vi likevel foreslå at det presiseres at barneverntjenesten ikke bare skal nøye følge utviklingen til barnet, men at barneverntjenesten ved direkte kontakt skal følge utviklingen til barnet det er truffet vedtak om omsorgsovertakelse for. Med direkte kontakt mener vi at barneverntjenestens saksbehandler skal oppsøke barnet eller ungdommen der han eller hun bor /oppholder seg. Først da vil kravet om barneverntjenestens løpende og helhetlige oppfølgingsansvar for barn under offentlig omsorg kunne oppfylles.

Videre foreslår vi at det i forskrift om fosterhjem tydeliggjøres hva som ligger i kommunens ansvar og hvordan kommunen skal følge opp barna. Det må også utarbeides faglige retningslinjer for forsvarlig oppfølging av barna hvor det fremgår hva som skal undersøkes og hvordan dette skal gjøres. Det må videre settes av tid og tilføres ressurser slik at kommunene kan bygge kompetanse på hvordan barn i fosterhjem skal følges opp.

Fylkesmannen fører allerede i dag tilsyn med kommunene, og de må også føre tilsyn med at kommunene følger opp barna i foster-

hjem. Dette vil medføre at Fylkesmannens tilsyn med kommunene vil øke i omfang noe som tilsier økonomiske konsekvenser også for fylkesmannsembetene.

Som følge av ovennevnte mener vi at forslaget til ny lovttekst i barnevernloven § 4-22 femte ledd må endres, slik at begrepet tilsyn ikke benyttes. Det samme gjelder forskrift om fosterhjem §§ 8 og 9. Vi foreslår at ny § 4-22 femte ledd lyder:

Kommunen skal følge opp hvert enkelt barn i fosterhjem fra plasseringstidspunktet og frem til barnet fyller 18 år. Formålet med oppfølgingen er å føre kontroll med at barnet får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet og at de forutsetninger som ble lagt til grunn for plasseringen blir fulgt opp.»

Departementet vurderte i høringsnotatet om ansvaret for å føre tilsyn med hvert enkelte barn burde overføres til fylkesmannen, men konkluderte med at dette fremdeles bør være et kommunalt ansvar. Om lag 30 instanser er uenig i dette og gir uttrykk for at tilsynet bør overføres til fylkesmannen og Statens helsetilsyn. De instansene som støtter denne løsningen, viser særlig til den kompetansen og profesjonaliteten som tilsynsmyndigheten har og til at denne løsningen er foreslått av flere aktører, blant annet av Barnevernpanelet og Raundalenutvalget. Det er særlig kommuner og ulike interesseorganisasjoner som mener at tilsynsansvaret bør overføres til fylkesmennene. Blant disse er *Fylkesmannen i Buskerud, Asker kommune, Bergen kommune, Drammen kommune, Farsund kommune, Hurum kommune, Nedre Eiker kommune, Sandnes kommune, Songdalen kommune, Stavanger kommune, Søgne kommune, Tinn Kommune, Tromsø kommune, Trondheim kommune, Volda kommune, Høyskolen i Oslo og Akershus, RBKU-Vest, Barnevernproffene, FO, Fosterhjemsforeningen, NOBO, Norsk barnevernsamband, Redd Barna og Unge duer.*

FO gir uttrykk for at det er viktig å profesjonalisere tilsynet av fosterhjem, og uttaler:

«Vi er imidlertid ikke sikre på om virkemidlene som foreslås vil føre til dette. Vi mener likevel at det finnes gode enkeltforslag, men er usikker på om ordningen som skisseres vil endre noe av dagens ordning. Vi ser at det kan være en stor fare for at forslaget fører til at det blir en videreføring av dagens praksis.

Det understrekes i høringsnotatet at tilsynspersonene må være godt kvalifiserte, men det stilles imidlertid ikke noen formelle krav.

FO stiller spørsmål ved om det uten krav til formelle kvalifikasjoner vil føre til en reell styrking av tilsynet. FO tror at det vil være nødvendig å samle alt tilsyn hos Helsetilsynet for å få til den profesjonaliseringen som beskrives i høringsnotatet, og som FO mener er helt nødvendig.»

Også *Asker kommune* ser at dagens tilsynsførerordning har mange svakheter, men er ikke enig i at forslag til endringer vil bedre tilsynsførerordningen og dermed medføre større rettsikkerhet for barna. Kommunen mener at alt tilsyn, inkludert tilsynet med de kommunale fosterhjemmene, bør legges til Fylkesmannen og Helsetilsynet og uttaler:

«Asker kommune viser til en kartlegging av dommer der barnvernsbarn er blitt misbrukt i fosterhjem, avlastningshjem eller støttekontakt oppnevnt av barnevernet, foretatt av Adresseavisen i 2011. Den viste at siden 2000 har 52 barn blitt utsatt for grov vold og seksuelle overgrep mens de har vært under barnevernets omsorg. Asker kommune anser at dagens ordning ikke er en tilfredsstillende tilsynsordning. Asker kommunen anser heller ikke at tilsyns- og kontrollansvaret vil bedres ved at oppgavene tillegges kommunen generelt, og ikke barneverntjenesten spesielt.

Asker kommune er enig med BLD i at barn som plasseres i fosterhjem er i en sårbar situasjon. Det har de siste årene kommet sterke føringer fra staten om at barn ikke skal plasseres i institusjon, men i fosterhjem. Dette har medført at mange barn, også med store atferdsvansker kan bli plassert i fosterhjem. I institusjoner har barnas rettsikkerhet blitt ivaretatt gjennom blant annet rettighetsforskriften. Dette innebærer at det ved tvang (holdinger og lignende) skrives tvangsprotokoll, som sendes fylkesmannen. Det finnes ikke noe krav til dokumentasjon ved tvangsbruk for barn plassert i fosterhjem. Det er derfor av stor betydning at det føres et godt og profesjonelt tilsyn.

Asker kommune er enig med BLD i at det er viktig å utvikle en tilsynsmodell som legger til rette for et mer profesjonalisert tilsyn og som i større grad utføres i henhold til anerkjent tilsynsmetodikk. Asker kommune er uenig med BLD i at det er kommunen som skal ha ansvar for tilsynet. Det er på det rene at Fylkesmannen i dag innehar høy grad av kompetanse med tilsyn, og har videre en uavhengig rolle i

forhold til fosterhjemmene som det skal føres tilsyn med.

Asker kommune er uenig i BLDs påstand om at en overføring av tilsynsansvaret til Fylkesmannen vil føre til uklare forhold mellom kommune og stat ved uenighet om hvorvidt fosterhjemmet ivaretar barnets behov på en god måte. Asker kommune mener at dette tvert i mot vil være med på å styrke barnets rettsikkerhet i og med at Fylkesmannen vil ha en høy grad av uavhengighet i rollen som tilsynsmyndighet. Det er videre vanskelig å forstå BLDs argumentasjon om at dersom tilsynet legges til kommunen generelt, vil dette løse utfordringen som er knyttet til tilsynet og rekruttering av tilsynsførere. At kommunen har ansvar for å godkjenne fosterfamilier og følge opp plasseringer på den ene siden, og også skal ha ansvar for tilsyn av de samme fosterhjemmene på den andre siden reiser et spørsmål om nødvendig uavhengighet i tilsynsrollen. Asker er enig med BLD i at det vil være ressurskrevende for Fylkesmannen å overta tilsynsansvaret, men legger til grunn at Fylkesmannen vil få overført ressurser for kunne ivareta denne oppgaven. Asker kommune legger videre vekt på at både BLDs arbeidsgruppe nedsatt i februar 2011, Barnevernpanelet nedsatt i 2010 og Landsforeningen for barnevernsbarn og Norsk fosterhjemsforening alle foreslår at tilsynet legges til Fylkesmannen.»

Datatilsynet legger til grunn at kommunen skal anses som behandlingsansvarlig for behandling av personopplysninger knyttet til gjennomføring av tilsyn og utarbeidelsen tilsynsrapportene. Tilsynet gir uttrykk for at dersom kommunen benytter private, skal det foreligge databehandleravtale mellom disse og kommunen. Tilsynet gir uttrykk for at det deler departementets syn om at de som gjennomfører tilsynet må være underlagt kommunens instruksjonsmyndighet og at de skal omfattes av kommunens internkontroll og av fylkesmannens systemtilsyn med kommunen. Videre uttaler tilsynet:

«Klare databehandleravtaler mellom kommuner og tilsynsførere, med blant annet bestemmelser om hvilke opplysninger som skal registreres, føringer knyttet til overholdelse av taushetsplikt om de forholdene som konstateres i gjennomføringen av tilsyn, håndtering/ registrering av opplysninger i tilsynsrapporten er forutsetninger for at kommunen skal kunne ivareta sin rolle som behandlingsansvarlig og

for at fosterfamiliens og barnets rettsikkerhet og personvern ivaretas på en tilfredsstillende måte. Siden eksterne tilsynsførere ikke nødvendigvis er offentlig ansatte, er de ikke alltid underlagt taushetspliktreglene i forvaltningsloven. Det er da spesielt viktig at databehandleravtalen mellom kommune og eksterne tilsynsførere regulerer tilsynsførernes taushetsplikt.

Datatilsynet viser til pågående arbeid med å utvide helsepersonellets journalføringsplikt i medhold av helsepersonelloven til personell som yter tjenester etter helse- og omsorgstjenesteloven som ikke er å anse som helsehjelp. Dette arbeidet skal være førende for hvilke opplysninger tilsynsførerne skal kunne innhente og hvilke systemkrav som skal stilles til oppbevaring og videre tilgang til tilsynsrapportene. Datatilsynet legger imidlertid til grunn at prinsippene for journalføring i henhold til pasientjournalforskriften skal være førende i arbeidet og at kravene til relevans og nødvendighet skal ligge til grunn for registreringer.»

25.4 Departementets vurderinger og forslag

Intensjonen med forslaget som ble sendt på høring, var å styrke tilsynet og kontrollen med at barn i fosterhjem får forsvarlig og tilfredsstillende omsorg i fosterhjemmet. Departementet foreslo derfor å erstatte dagens tilsynsførerordning med et mer profesjonalisert og tydeligere forankret kommunalt ansvar.

Høringen viser at det er bred enighet om at dagens tilsynsførerordning ikke fungerer som forutsatt, og at det derfor er behov for endringer som styrker tilsynet og kontrollen med barns situasjon i fosterhjemmet. Departementet mener derfor det er behov for å endre måten myndighetene fører kontroll med at barn plassert i fosterhjem får forsvarlig og tilfredsstillende omsorg i fosterhjemmet.

Flere høringsinstanser er skeptisk til departementets forslag siden det innebærer at kommunene skal føre tilsyn med virksomhet de selv er ansvarlig for. Departementet ser at dette kan bidra til å svekke tilsynet, og at gode grunner derfor kan tale for å legge tilsynsoppgaven til en annen aktør enn kommunen selv.

Samtidig viser departementet til at det er bred enighet om at det av hensyn til rettssikkerheten til barn plassert i fosterhjem er et sterkt behov for å føre regelmessig kontroll med hvordan hvert

enkelte barn har det i fosterhjemmet, utover den løpende oppfølgingen av barnets omsorgssituasjon som barneverntjenesten har ansvaret for. Departementet legger videre vekt på at et mer profesjonalisert tilsyn med barns situasjon i fosterhjem krever en nærhet og kontinuitet fra tilsynsmyndigheten som kommunen er best i posisjon til å oppfylle. Sammen med god kunnskap om de lokale forholdene vil dette sette tilsynsmyndigheten godt i stand til å følge med på barnets reelle situasjon. Departementet legger til grunn at kommunene vil gi tilsynsoppgaven sterk prioritet. Departementet vil imidlertid følge utviklingen nøye, bl.a. gjennom fylkesmennenes tilsyn med at kommunene oppfyller sine plikter etter loven.

Departementet opprettholder på denne bakgrunn forslaget fra høringen, men legger til at forslaget også må ses i sammenheng med andre forslag i lovproposisjonen og satsningsområder på barnevernområdet. Det vises særlig til forslaget om å presisere og tydeliggjøre barneverntjenestens oppfølging av barn etter omsorgsovertakelse og forslaget om medvirkning og tillitsperson. Forslaget må også sees i sammenheng med styrkingen av det kommunale barnevernet gjennom øremerkede midler i perioden 2010-2013. I tillegg er fylkesmennene i 2013 tilført 20 nye årsverk for å styrke tilsynet med barnevernet i kommunene.

Om å legge tilsynsansvaret til fylkesmannen

Relativt mange instanser har tatt til orde for at ansvaret for å føre tilsyn med hvert enkelt barn i fosterhjem bør overføres til fylkesmannen. De instansene som støtter denne løsningen, viser særlig til fylkesmennenes kompetanse og profesjonalitet. Det er særlig kommunene og ulike interesseorganisasjoner som mener at tilsynsansvaret bør overføres til fylkesmennene. Både *Statens helsetilsyn* og *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* understreker imidlertid at ansvaret for å føre tilsyn med hvert enkelt barn i fosterhjem ikke bør overføres til fylkesmennene.

Som påpekt i høringen ser departementet at fylkesmannen over tid har utviklet god kompetanse når det gjelder å føre tilsyn med barn i institusjon og erfaring i det å snakke med barn i en tilsynskontekst. Departementet fastholder imidlertid at det er forskjeller i rammer og strukturer rundt et barn i institusjon og et barn i fosterhjem. Vi viser i den forbindelse særlig til uttalelsen fra Statens helsetilsyn. Som blant annet Asker kommune har påpekt, kan fylkesmannens uavhengige rolle tilsi at ansvaret for å føre tilsyn bør overføres til fylkesmannen. Departementet fastholder like-

vel at en overføring av tilsynsansvaret til fylkesmannen vil kunne føre til uklare ansvarsforhold mellom kommune og stat ved uenighet om hvorvidt fosterhjemmet ivaretar barnets behov på en god måte. Departementet viser blant annet til at barneverntjenesten har ansvar for å godkjenne og følge opp barnet i fosterhjemmet, mens fylkesmannen på sin side har ansvar for å føre lovlig-hetstilsyn med at barneverntjenesten utfører sine oppgaver i henhold til barnevernloven. Departementet mener også at kommunens generelle kunnskap om fosterhjemsarbeid kan tilsi at ansvaret for tilsyn med hvert enkelt barn i fosterhjem fremdeles bør være et kommunalt ansvar. Både som omsorgskommune og fosterhjemskommune opparbeider kommunene seg nyttig erfaring og kompetanse når det gjelder å utvikle gode rammer rundt barn i fosterhjem. Erfaring fra tilsynsarbeidet vil på sin side kunne gi kommunen ny kunnskap som vil ha betydning for kommunens fosterhjemsarbeid. Det er således sammenheng mellom kommunens generelle fosterhjemsarbeid og tilsynet med hvert enkelt barns situasjon i fosterhjemmet. Etter departementets oppfatning tilsier dette at ansvaret for å føre tilsyn med hvert enkelt barn fremdeles bør være et kommunalt ansvar. Departementet vil også vise til ovennevnte styrking av fylkesmannsembetenes tilsyn med kommunene. Dette vil øke fylkesmennes kapasitet til å føre tilsyn med barneverntjenesten, herunder om kommunene utfører sine lovpålagte oppgaver på fosterhjemsfeltet, både når det gjelder oppfølging, kontroll og tilsyn med hvert enkelt barn i fosterhjem.

Begrepet tilsyn

Statens helsetilsyn og Fylkesmannen i Hordaland har under høringen gitt uttrykk for at den tilsynsordningen som er foreslått i høringsnotatet ikke oppfyller definisjonen av tilsyn, og at den derfor ikke bør kalles tilsyn. På bakgrunn av høringsuttalelsene legger departementet til grunn at dette synspunktet også omfatter dagens tilsyn med barn i fosterhjem.

I likhet med Statens helsetilsyn er også departementet opptatt av betydningen av omsorgskommunens oppfølgingsansvar for å sikre at barn plassert i fosterhjem får god og forsvarlig omsorg. Som beskrevet i kap. 24, er det barneverntjenesten i omsorgskommunen som etter en omsorgsovertakelse har det helhetlige og løpende ansvaret for barnets videre oppvekst og omsorg. Departementet mener at dette perspektivet er godt ivare tatt gjennom den foreslåtte endringen i barne-

vernloven § 4-16 som innebærer en tydeliggjøring av barneverntjenestens løpende og helhetlige oppfølgingsansvar etter en omsorgsovertakelse. Av hensyn til barnas rettssikkerhet mener departementet at det likevel er behov for å føre regelmessig kontroll med hvert enkelt barns situasjon i fosterhjemmet utover barneverntjenestens løpende oppfølging av barnet.

Departementet viser til at et fosterhjem er et privat hjem som ved en omsorgsovertakelse utøver den daglige omsorgen for barnet på vegne av barneverntjenesten. Fosterforeldrene er oppdragstakere og skal utøve omsorgen for barnet innenfor de rammer som følger av barnevernlovgivningen, vedtaket om omsorgsovertakelse, fosterhjemsavtalen, samt av ulike vurderinger og beslutninger som barneverntjenesten gjør og som berører barnets omsorg. Selv om fosterhjem er private hjem, utfører de dermed samtidig oppgaver på vegne av det offentlige. Som oppdragsgiver kan det offentlige stille krav til rammene for hvordan fosterforeldrene skal utøve omsorgen for barnet.

Departementet ser at verken dagens tilsynsordning eller den tilsynsmodellen departementet foreslo i høringsnotatet fullt ut er i samsvar med begrepet tilsyn slik dette er beskrevet i stortingsmeldingen om statlig tilsyn, og som er gjengitt i høringsuttalelsen fra Statens helsetilsyn. Samtidig legger departementet til grunn at «tilsyn» er godt innarbeidet som begrep for det å føre kontroll med hvert enkelt barns omsorgssituasjon i fosterhjemmet. Departementet ser likevel at det kan være grunn til å gjennomgå bruken av begrepet tilsyn. Dette bør i så fall inngå i en større sammenheng som også omfatter en vurdering av bruken av tilgrensende begreper som «oppfølging», «gjennomføring» og «kontroll».

Kommunalt forankret tilsynsansvar

Departementet mener også etter høringen at dagens tilsynsførerordning bør erstattes med et mer profesjonalisert og tydeligere kommunalt forankret tilsynsansvar, jf. forslag til endringer i barnevernloven § 4-22.

Forslaget innebærer større kommunal frihet til å bestemme hvordan ansvaret for tilsynet med barns situasjon i fosterhjemmet administrativt skal organiseres internt i kommunen. Videre innebærer forslaget at kommunen gis økt frihet til å velge hvem som skal utøve tilsynet på kommunens vegne. På den andre siden innebærer forslaget at kommunen samtidig får et mer helhetlig ansvar for planlegging, gjennomføring og evalue-

ring av tilsynet. Dette innebærer at kommunen vil ha det overordnede ansvaret for at tilsynet blir utført på en fullt ut faglig forsvarlig måte, i henhold til gjeldende regelverk og i lys av utarbeidede faglige anbefalinger for hvordan tilsynet bør gjennomføres.

Dersom kommunen velger å benytte eksterne til å gjennomføre tilsynet, vil kommunen likevel ha det hele og fulle faglige ansvaret for at tilsynet utøves på en forsvarlig måte. Dette innebærer blant annet at de som gjennomfører tilsynet må være underlagt kommunens instruksjonsmyndighet og at de både omfattes av kommunens internkontroll og av fylkesmannens systemtilsyn med kommunen.

Forslaget innebærer at tilsyn med barn i fosterhjem ikke lenger skal utføres av tilsynsførere utpekt og rekruttert av kommunens barneverntjeneste. Det skal likevel fremdeles gjennomføres tilsynsbesøk med direkte kontakt med barnet og fosterhjemmet, slik som fastsatt i dagens fosterhjemsforskrift. Den enkelte kommune skal etter forslaget imidlertid kunne velge å legge ansvaret for å gjennomføre besøkene til en av de andre tjenestene i kommunen, for eksempel til den kommunale helse- og omsorgstjenesten. Forslaget åpner også for at kommunen kan velge å benytte eksterne aktører til å gjennomføre tilsynsbesøkene på kommunens vegne, eller at kommuner inngår samarbeid om gjennomføringen av tilsynsbesøkene. Departementet forutsetter at kommunen sikrer at de som skal utøve tilsynet på kommunens vegne, har nødvendig erfaring og kunnskap om arbeid med barn. Kommunen må legge til rette for at barnet kan få nødvendig tillit til de som skal utføre besøkene på kommunens vegne.

Selv om det ikke lenger skal stilles krav til at tilsynet utføres av bestemte personer rekruttert av kommunen, vil departementet understreke at det heller ikke er noe i veien for at kommunen velger å benytte dagens tilsynsførere til å gjennomføre tilsynet i tilfeller der denne ordningen har fungert godt, for eksempel fordi barnet selv ønsker å beholde denne bestemte personen.

Departementet mener at det bør fremgå eksplisitt av loven at kommunen har ansvar for at de som skal utøve tilsynet gis nødvendig opplæring og veiledning. Dette innebærer at kommunen blant annet må sikre at tilsynspersonene har nødvendig kompetanse om barns rettigheter i fosterhjemmet og om det å snakke med barn i en krevende og utsatt livssituasjon.

Ved gjennomføringen av tilsynsbesøkene må kommunen legge stor vekt på å ivareta hensynet til barnets medvirkning og deltakelse. Dette inne-

bærer blant annet at kommunen må orientere barnet om hva tilsynet innebærer og hva som er formålet, hvem som skal gjennomføre tilsynsbesøkene og hvordan tilsynet skal gjennomføres. Barnet må også orienteres om at barnet fritt kan ta opp eventuelle problemer eller utfordringer i fosterhjemmet. Som det framgår i kapittel 18, foreslår departementet at barn som er under omsorg skal gis anledning til å ha med seg en person barnet har særlig tillit til. Tillitspersonen skal være en person barna våger å betro seg til. Ved tilsyn med fosterhjem kan det derfor være naturlig at tillitspersonen er tilstede sammen med barnet og støtter barnet når hun eller han skal fortelle hvordan situasjonen i fosterhjemmet oppleves.

Videre forutsetter departementet at både barneverntjenesten og kommunen gir barnet nødvendig informasjon om forholdet mellom barneverntjenestens oppfølgingsansvar, kommunens tilsynsansvar med barnet og fylkesmannens tilsynsansvar med kommunen.

Tilsynsrapportene er en svært viktig kilde til informasjon når det gjelder kommunens tilsyn med det enkelte fosterhjem og vurdering av om hjemmet fortsatt oppfyller vilkårene for godkjenning som fosterhjem. Departementet legger derfor til grunn at det på tilsvarende måte som i dag etter gjeldende fosterhjemsforskrift skal utarbeides rapporter etter hvert tilsynsbesøk. Kommunen vil fremdeles ha et selvstendig ansvar for å gjennomgå og følge opp rapportene som utformes etter hvert enkelt besøk. Kommunen må umiddelbart følge opp forhold i rapportene som kan gi grunn til bekymring. Rapportene vil også være et viktig grunnlag for barneverntjenestens løpende og helhetlige oppfølging av barnets omsorgssituasjon. Det er derfor av stor betydning at kommunene sørger for at de som skal utføre tilsynet, gis nødvendig opplæring og veiledning om utforming av rapportene og om hva disse skal inneholde.

Departementet ser det som et viktig hensyn at tilsynet i størst mulig grad gjennomføres på en måte som sikrer at den eller de som utfører tilsynet har en uavhengig funksjon både i forhold til barneverntjenesten og fosterforeldrene. Dersom barnet er plassert i et fosterhjem som ligger i den samme kommunen som har oppfølgingsansvaret for barnet, og tilsynsbesøkene skal gjennomføres av noen med tilknytning til barneverntjenesten, må likevel hensynet til uavhengighet ivaretas. Kommunen må for eksempel sørge for at det ikke er en ansatt som har hatt direkte befattning med den konkrete saken som utfører tilsynet.

Departementet legger til grunn at det fremdeles bør være den kommunen der fosterhjemmet

ligger (fosterhjemskommunen) som skal ha ansvaret for å føre tilsyn. Det forutsettes at fosterhjemskommunen og omsorgskommunen fremdeles skal kunne avtale at ansvaret overføres til omsorgskommunen.

Videre legger departementet til grunn at det fortsatt skal være omsorgskommunen som skal ha finansieringsansvaret både for oppfølging av fosterhjemmet og for tilsynet med barnet. Dette innebærer at fosterhjemkommunens utgifter til tilsynet kan søkes refundert fra den respektive omsorgskommunen. Departementet vil påpeke at det er viktig at fosterhjemskommunen klarer ulike sider ved betalingsansvaret med omsorgskommunen.

Fosterhjemsforskriften, som er gitt med hjemmel i barnevernloven § 4-22, inneholder bestemmelser både om oppfølging, kontroll og tilsyn. Forslaget innebærer at det vil være nødvendig med en gjennomgang av dagens forskrift om fosterhjem. Faglige metoder ved gjennomføringen av tilsynsbesøkene, veiledning og opplæring av tilsynspersonene og krav til rapportering og oppfølging etter besøk, er blant spørsmålene som vil bli vurdert. Det samme gjelder barnets rett til deltakelse og medvirkning. Dette vil etter departementets oppfatning bidra vesentlig til den tilsktede profesjonaliseringen av tilsynet med barn i fosterhjem. Departementet vil ta med seg de innspillene som har fremkommet under høringen til dette lovforslaget i arbeidet med forskriften. Forslag til nye forskriftsbestemmelser vil i tillegg bli sendt på alminnelig høring.

I tillegg til å utarbeide en ny forskrift, mener departementet at det også er behov for å utarbeide egne faglige veiledere og anbefalinger for hvordan tilsynsbesøkene bør gjennomføres på en faglig og kvalitativt sett god og forsvarlig måte.

Anbefalingene vil kunne gi kommunene nyttig veiledning og hjelp i utøvelsen av tilsynet. Det er viktig at de som skal gjennomføre besøkene, har nødvendig kjennskap til barns rettigheter, forståelse for barn i en utsatt livssituasjon og nødvendig faglig kompetanse i å snakke med barn. Statens helsetilsyn har utarbeidet en veileder om å snakke med barn i institusjon. Departementet ser at det kan være behov for å utarbeide en tilsvarende veileder for samtaler med barn i fosterhjem i forbindelse med tilsynsbesøk. Departementet ser det som viktig at slike veiledere blir utarbeidet i samarbeid med andre berørte instanser, herunder med kommunesektoren.

Departementet forutsetter at kommunene ved utføring av tilsynet oppfyller de kravene som stilles i personopplysningsloven og viser til høringsuttalelsen fra Datatilsynet. Dette innebærer blant annet at kommunen må sørge for å inngå nødvendige databehandleravtaler dersom kommunen velge å benytte eksterne til å utføre tilsynet på kommunens vegne. Til spørsmålet om taushetsplikt, vil departementet understreke at enhver som på barnevernområdet utfører tjeneste eller arbeid på kommunens vegne er bundet av lovbestemt taushetsplikt etter barnevernloven § 6-7. Taushetsplikten etter barnevernloven er noe strengere enn det som følger av de alminnelige reglene i forvaltningsloven og omfatter alle opplysninger som kan knyttes til enkeltpersoner. Dette innebærer at alle som skal utføre tilsyn på kommunens vegne vil være bundet av en streng lovbestemt taushetsplikt ved utførelsen av dette arbeidet.

Departementet foreslår på denne bakgrunn endringer i barnevernloven § 4-22 i samsvar med forslaget i høringsnotatet.

26 Tilsyn med statlige tjenester og tiltak

26.1 Gjeldende rett

Statens helsetilsyn har det overordnede faglige tilsynet med barnevernet, jf. barnevernloven § 2-3 b. Ansvaret omfatter tilsynet som fylkesmannen utøver med barneverntjenesten i kommunene og med barneverninstitusjoner, omsorgssentre for mindreårige og sentre for foreldre og barn. Statens helsetilsyn skal utøve myndighet i samsvar med det som er bestemt i barnevernloven og forskrifter til denne.

Det overordnede faglige ansvaret for tilsynet med barnevernet ble overført fra departementet til Statens helsetilsyn 1. januar 2010. Begrunnelsen var å styrke tilsynets faglige uavhengighet, tilføre barneverntilsynet kompetanse samt legge bedre til rette for samordnet tilsyn med barnevernet og sosial- og helsetjenestene. Statens helsetilsyn kan gi føringer for fylkesmennene både med hensyn til metodebruk, tema for tilsyn og prioriteringer. En nærmere beskrivelse av Statens helsetilsyns ansvar fremkommer av Ot.prp. nr. 69 (2008-2009) og av departementets delegasjonsbrev 18. desember 2009.

Det følger av barnevernloven § 2-3 tredje ledd jf. § 2-3 b annet ledd at fylkesmannen har ansvar for å føre tilsyn med kommunene. Fylkesmannen skal føre tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av sine plikter etter barnevernloven kapittel 1 og 9. Tilsynet med kommunene omfatter alle kommunens plikter etter barnevernloven med tilhørende forskrifter. I praksis følges brudd på kommunepliktene opp gjennom rådgivning og dialog eller en skriftlig anmodning fra fylkesmannen om retting. Etter kommuneloven § 60 d kan fylkesmannen videre gi *pålegg* til kommunen om å rette forhold. Ved brudd på lovbestemte saksbehandlingsfrister, har fylkesmannen hjemmel til å ilegge kommuner *mulkt*, se barnevernloven § 6-9 tredje ledd og forskrift 16. desember 1992 nr. 1243.

Fylkesmannen skal også føre tilsyn med institusjoner og sentre for foreldre og barn etter barnevernloven kapittel 5 og omsorgssentre for mindreårige etter kapittel 5A jf. barnevernloven § 2-3

b siste ledd. Innholdet i tilsynsansvaret utdypes i barnevernloven § 5-7 og tilsynsforskriften¹. Tilsynsansvaret omfatter både statlige, kommunale og private institusjoner og sentre for foreldre og barn. Fylkesmannen skal føre tilsyn med at disse drives i samsvar med barnevernloven og forskrifter til denne. Finner fylkesmannen at institusjonen drives uforsvarlig, kan fylkesmannen gi pålegg om å rette forholdet, eller å nedlegge driften.

Dagens tilsynshjemler omfatter lokalt nivå i statlig barnevernmyndighet, dvs. institusjonene. Imidlertid omfattes ikke statlige tjenester og tiltak som utøves av andre nivåer i statlig barnevernmyndighet. Etter dagens regler har statlig regional barnevernmyndighet ansvar for å utføre en rekke lov- eller forskriftspålagte oppgaver på barnevernområdet.

I kapittel 17. 1 redegjøres for statlig barnevernmyndighets organisatoriske inndeling. Det fremgår av § 2-2 i barnevernloven at statlige barnevernmyndigheter er inndelt i sentralt nivå, regionalt nivå, fylkesnivå og lokalt nivå. Regionene omfatter ulike typer underenheter, herunder fagteamene som er bindeleddet mellom regionen og de enkelte kommuner. I kapittel 17 foreslås å endre barnevernloven § 2-2 slik at det fremgår av bestemmelsen at statlige barnevernmyndigheters organisatoriske inndeling består av departementet, Barne-, ungdoms- og familieetaten og fylkesmennene. Det foreslås videre at det går frem at Barne-, ungdoms- og familieetaten er inndelt i sentralt, regionalt og lokalt nivå. Direktoratet er sentralt nivå, regionene (inkludert fagteamene) utgjør regionalt nivå og statlige institusjoner er lokalt nivå. Etatens sentrale nivå leder etatens virksomhet. Det vises til kapittel 17 for nærmere omtale av dette forslaget.

I Oslo ivaretas statlig regional myndighets oppgaver av kommunen. Det er utarbeidet en egen forskrift for Oslo kommune. Denne inneholder en egen tilsynshjemmel.

¹ Forskrift 11. desember 2003 nr. 1564 om tilsyn med barn i barneverninstitusjoner for omsorg og behandling.

26.2 Forslaget i høringsnotatet og bakgrunnen for dette

26.2.1 Bakgrunn

Fylkesmannens tilsynsansvar omfatter i dag statlig lokal barnevernmyndighet, dvs. institusjonene. Det føres imidlertid ikke tilsyn med tjenester og tiltak etter barnevernloven som utføres av andre nivåer av statlig barnevernmyndighet. Dette er bl.a. tjenester i forbindelse med institusjonsplasseringer, på fosterhjemsområdet eller hjelpetiltak. Dette er oppgaver som etter dagens regler i hovedsak tilligger statlig regional barnevernmyndighet.

Fylkesmannens tilsynsansvar omfattet frem til forvaltningsreformen i 2004 også fylkeskommunenes oppgaver etter barnevernloven. Da staten (statlig regional barnevernmyndighet) overtok fylkeskommunenes oppgaver på barnevernområdet, falt fylkesmannens tilsyn med disse oppgavene bort. Begrunnelsen var at de regionale barnevernmyndighetene ville være direkte underlagt statlig sentral barnevernmyndighet, og at departementet ville benytte seg av tildelingsbrev, etatsstyring og forvaltningsrevisjon som virkemidler for styring og tilsyn. Departementet mente derfor at det ikke var naturlig at fylkesmannen skulle føre tilsyn med det regionale leddet. I Ot.prp. nr. 9 (2002-2003) ble det samtidig vist til at en rekke fylkesmenn mente dette ville svekke rettssikkerheten for barna i barnevernet og føre til manglende muligheter for korrektiv til planer og drift i den regionale enheten.

Spørsmålet om tilsyn med statlige tjenester og tiltak ble tatt opp på nytt i forbindelse med overføringen av det overordnede faglige tilsynet med barnevernet til Statens helsetilsyn i 2010. Flere høringsinstanser pekte på at regelverket nå burde tilpasses slik at Statens helsetilsyn sitt tilsynsansvar også omfattet tilsyn med Bufetatens tjenester og tiltak, ikke bare institusjonene. Departementet uttalte i Ot.prp. nr. 69 (2008-2009) at det kunne være mange gode argumenter for å etablere en tilsynsordning som dekker hele tiltakskjeden i barnevernet. Det ville i så fall være nødvendig med en lovendring, noe som krever en bredere utredning, samt et grundig forarbeid. Departementet ville derfor komme tilbake til dette spørsmålet.

Spørsmålet om tilsyn med Bufetat er senere regelmessig tatt opp av bl.a. Statens helsetilsyn og Barneombudet. Også Barnevernpanelet anbefaler i sin rapport at Bufetat underlegges Statens helse-tilsyns og fylkesmennenes tilsynsansvar.

26.2.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet viste til at barnevernområdet er et felt der svikt kan ha svært omfattende konsekvenser for brukerne. Dette gjelder uansett om svikten kan tilbakeføres til kommunalt eller statlig ansvar. For å styrke utsatte barns rettssikkerhet og å bedre kvaliteten på tjenestetilbudet foreslo departementet å utvide dagens tilsynshjemler til å gjelde hele tiltakskjeden i barnevernet. Forslaget innebar at tilsynshjemlene vil utvides til å omfatte også andre statlige tjenester og tiltak enn institusjonene. På denne måten gis tilsynsmyndigheten mulighet til å ansvarliggjøre rett nivå der lovbrudd avdekkes. Målet var et mer helhetlig og treffsikkert tilsyn. Det ble også lagt vekt på at rapporter fra tilsynet i praksis kunne bidra til bedre og mer målrettet styring av etaten og gjennom dette også forebygge svikt. På denne måten vil tilsyn også bidra til å bedre kvaliteten på det statlige barnevernet. Et eksternt tilsyn vil dessuten kunne føre til økt åpenhet om etatens resultater og dermed gi økt legitimitet for statlig barnevern.

Departementet forutsatte at dagens tilsynshjemler i barnevernloven § 2-3 b ble utvidet innenfor gjeldende tilsynsstruktur. Dette betyr at Statens helsetilsyn er faglig overordnet og fylkesmannen er utøver av tilsynsmyndigheten. Departementet la til grunn at denne organiseringen sikrer tilsynet tilstrekkelig uavhengighet, på samme måte som for barneverntilsynet for øvrig. At Statens helsetilsyn nå har det overordnede faglige ansvaret for tilsynet, legger bedre til rette for et uavhengig tilsyn og svekker motargumentene som ble vektlagt ved forvaltningsreformen.

Departementet foreslo videre at tilsynet skal være et lovlighestilsyn, dvs. at det skal føres tilsyn med at lov- og forskriftskrav blir overholdt. Lovlighestilsyn er en innarbeidet tilsynsnorm, også innenfor det eksisterende barneverntilsynet. Departementet foreslo å utforme tilsynsregelen som en «kan-regel», slik at tilsynsmyndigheten gis et skjønn med hensyn til når og hvordan tilsynet skal utøves, basert på tilsynsmyndighetenes konkrete risikovurdering.

Det er statlig regional barnevernmyndighet som i dag er tillagt oppgaver etter barnevernloven, og departementet la til grunn at regionenes lovpålagte oppgaver vil være kjerneområdet for den utvidede tilsynshjemmelen. Departementet vurderte å avgrense tilsynsområdet til disse lovpålagte oppgavene, siden dette gir et tydelig tilsynsområde definert ut fra barnevernlovens egen organisering av ansvar og oppgaver. Departementet viste samtidig til at etaten også utfører oppga-

ver som ikke er lovpålagt, bl.a i form av enkelte hjelpetiltak. Hensynet bak forslaget om å innføre tilsyn gjelder også disse tjenestene. Etter en helhetsvurdering la departementet avgjørende vekt på rettssikkerhetshensyn og foreslo at tilsynshjemmelen ble utformet slik at statlige tjenester og tiltak etter barnevernloven omfattes. På denne måten ble oppgaver som ikke er lovpålagt også omfattet. Departementet foreslo videre at tilsvarende tilsynshjemmel gis for private aktører som leverer tjenester til staten.

Departementet drøftet om tilsynet burde gis adgang til å pålegge retting ved påviste avvik når det føres tilsyn med tjenester og tiltak Bufetat har ansvar for. Departementet viste på den ene siden til at sanksjonshjemler vanligvis inngår i tilsynsmyndighetenes kompetanse. På den andre siden anså departementet behovet for sanksjonsmuligheter som mindre, siden ansvaret for oppgavene det etter forslaget skal føres tilsyn med, er lagt til et organ som er direkte underlagt departementets styring. Situasjonen er dermed en annen enn der det føres tilsyn med rettssubjekter som ikke er i departementets direkte styringslinje. Departementet viste også til at en adgang for tilsynsmyndighetene til å pålegge retting, ville kunne komplisere ansvarsfordelingen mellom tilsynsmyndigheten og departementet. Det ble ikke fremmet noe endelig forslag på dette spørsmålet. Det ble vist til at en mulig tilnærming også kunne være å la tilsynet virke en tid før det tas endelig stilling til spørsmålet. Departementet ba imidlertid om høringsinstansenes synspunkter på om tilsynsmyndigheten bør ha hjemmel til å kunne gi pålegg om retting ved påviste avvik i det statlige barnevernet.

Det ble foreslått endringer i barnevernloven § 2-3 b i samsvar med disse forslagene.

Departementet foreslo videre at fylkesmannen skal kunne pålegge eier av institusjon å rette på forholdene. Dette vil gjelde både statlig, privat og kommunal eier/driver av institusjon. Etter dagens regler kan avvik adresseres til institusjonens leder. Det går ikke tydelig frem at også eier kan pålegges å rette avvik. Leder av institusjon, sentre for foreldre og barn samt omsorgssentre er imidlertid ikke alltid i posisjon til å kunne lukke avviket. I noen tilfeller vil det være eier som har virkemidlene som skal til. Departementet foreslo på denne bakgrunn en endring i barnevernloven § 5-7. Også tilsynsforordningen § 12 må endres tilsvarende.

26.2.3 Høringsinstansenes syn

Det er mange høringsinstanser som har uttalt seg om dette spørsmålet, og med unntak av fylkesmannen i Buskerud, støtter samtlige forslaget om å utvide tilsynshjemmelen. Dette inkluderer *Statens helsetilsyn*, *Bufdir* og de øvrige fylkesmennene som har uttalt seg. Andre eksempler er *KS*, *NOBO*, *FO* og *Redd Barna* samt kommunene som har uttalt seg. *Redd Barna* uttaler:

«Redd Barna er svært positive til forslaget om å utvide dagens tilsynshjemler til også å omfatte tiltak og tjenester som ytes av det statlige barnevernet, og til forslaget om å gi fylkesmannen hjemmel til å pålegge eier av institusjon å rette forhold på institusjonen. Vi mener dette vil styrke rettssikkerheten for barna i barnevernet.»

Flere høringsinstanser har konkrete synspunkter på utformingen av tilsynshjemmelen. Mange mener at tilsynsbestemmelsen må utformes som en «skal-regel». *Statens helsetilsyn* slutter seg til dette og uttaler:

«Det er ikke tvilsomt at tilsyn er en myndighetsutøvelse som krever klar hjemmel i lov (...) En «kan-regel» slik departementet foreslår kan bidra til å redusere tilsynets legitimitet og kan skape uklarhet når det gjelder Fylkesmannens forståelse av sin plikt.»

Enkelte fylkesmenn (bl.a. *Fylkesmannen i Sør-Trøndelag*) mener tilsynshjemmelen ikke kan omfatte ulovfestede tjenester. *Statens helsetilsyn* og enkelte andre fylkesmenn (bl.a. *Fylkesmannen i Rogaland*) mener på sin side at slike tjenester også bør omfattes så lenge tjenestene som ytes faller innenfor barnevernloven.

Statens helsetilsyn ber videre om at departementet klargjør hva som ligger i Barne-, ungdoms- og familieetatens ansvar:

«Det må fremkomme tydelig når Barne- ungdoms- og familieetaten (direktoratet) utfører direktoratsoppgaver som det ikke skal føres tilsyn med, og når staten har ansvar for å yte barneverntjenester underlagt tilsynsansvar.»

Fylkesmannen i Buskerud støtter forslaget til endring i barnevernloven § 5-7, men uttaler at de ikke er komfortable med den foreslåtte endringen i § 2-3. Fylkesmannen uttaler:

«Hvis det skal gi mening å føre tilsyn med alle de statlige tjenestene og ytelsene, må Fylkesmannen også ha myndighet til å pålegge Bufetat å opprette tiltak, ikke bare å nedlegge. En slik utvidelse av Fylkesmannens myndighet vil gripe sterkt inn i Bufetats egen styring av virksomheten, og anses ikke ønskelig».

De fleste som har uttalt seg om spørsmålet om sanksjonshjemmel, mener at tilsynsmyndighetene må ha hjemmel til å ilegge pålegg. Etter *Statens helsetilsyns* oppfatning bør tilsynsmyndigheten «*ha samme myndighet til å fatte enkeltvedtak om å pålegge retting av lovbrudd uavhengig av om den aktuelle barneverntjenesten er statlig, privat eller kommunal*». *Statens helsetilsyn* ber videre departementet vurdere å legge myndigheten til å gi pålegg til Statens helsetilsyn. *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* anbefaler å avvente å fremme noe endelig forslag på spørsmålet om tilsynsmyndighetene skal gis påleggshjemmel. Det vises til at det kan være en god løsning å la tilsynet virke en tid før det tas endelig stilling.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus og *i Troms* ser at den nye tilsynshjemmelen vil kreve tid og ressurser og at utvikling av og opplæring i ny tilsynsmetode blir nødvendig. *Fylkesmannen i Troms* ber om at det avklares om tilsynsfunksjonen også innebærer at Fylkesmannen skal behandle eventuelle klager rettet mot Bufetat og prosedyrer for hvordan slik klagebehandling skal skje.

Samtlige høringsinstanser som har uttalt seg, støtter forslaget til endringer i barnevernloven § 5-7 om at tilsynet skal kunne rette påpekningen av at en statlig eller privat tjeneste driver ulovlig, til eieren av virksomheten.

26.3 Departementets vurderinger og forslag

Barnevernområdet er et felt der svikt kan ha svært omfattende konsekvenser for brukerne. Dette gjelder uansett om svikten kan tilbakeføres til kommunalt eller statlig ansvar. Forslaget om å utvide dagens tilsynshjemler slik at det gis hjemmel til å føre tilsyn med hele tiltakskjeden i barnevernet, har fått bred støtte i høringen. Departementet fastholder således forslaget om å utvide dagens tilsynshjemler slik at det også skal føres tilsyn med lovligheten av statlige tjenester og tiltak etter barnevernloven. Formålet er å bidra til å styrke utsatte barns rettssikkerhet og å bedre kvaliteten på tjenestetilbudet. Forslaget innebæ-

rer at det i tillegg til dagens tilsynsoppgaver også skal føres tilsyn med Bufetat sine tjenester og tiltak i forbindelse med bl.a. institusjonsplasseringer, på fosterhjemsområdet og i forbindelse med hjelpetiltak. I praksis innebærer forslaget å gjeninnføre det tilsynsansvaret fylkesmennene hadde før de fylkeskommunale oppgavene ble overført til staten i 2004.

Departementet fastholder forslaget om at utvidelsen av dagens tilsynshjemler skal gjennomføres innenfor gjeldende tilsynsstruktur. Dette betyr at Statens helsetilsyn er faglig overordnet og fylkesmannen er utøver av tilsynsmyndigheten. Etter departementets oppfatning sikrer denne organiseringen tilsynet tilstrekkelig uavhengighet, på samme måte som for barneverntilsynet for øvrig. Det er ingen høringsinstanser som har hatt merknader til dette.

Departementet viser til at forslagene i kap. 16 til endringer i barnevernloven § 2-2 om organisering av statlig barnevernmyndighet, legger ansvar for oppgaver etter barnevernloven til Barne-, ungdoms- og familieetaten, og ikke som i dag til statlig regional barnevernmyndighet. Tilsynet vil således gjelde Barne-, ungdoms- og familieetaten. Bufetat er inndelt i et sentralt, regionalt og lokalt nivå, der sentralt nivå er Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og lokalt nivå er institusjonene. Formålet med tilsynshjemmelen er å gi tilsynsmyndigheten hjemmel til å undersøke relevante myndigheter og ansvarliggjøre rett nivå der lovbrudd avdekkes. Ny tilsynshjemmel vil i praksis først og fremst omfatte oppgaver utført av det regionale nivået.

Departementet fastholder videre forslaget om at tilsynshjemmelen utformes slik at det føres tilsyn med lovligheten av statlige tjenester og tiltak etter barnevernloven. Forslaget innebærer for det første at det skal utføres tilsyn med at lov- og forskriftskrav er overholdt. Lovlighetstilsyn er en innarbeidet tilsynsnorm, også innenfor det eksisterende barneverntilsynet. Et lovighetstilsyn vil også omfatte tilsyn med at tjenester og tiltak etter barnevernloven skal være forsvarlige. Det vises til nærmere omtale av forslaget i kap. 17 om å lovfeste forsvarlighetskrav i barnevernloven § 1-4. Grensen for lovlighetskontrollen vil følge de samme prinsippene som ved statlig tilsyn med kommunene. Dette skillet bygger på grensene for domstolens prøvesesrett overfor forvaltningen, dvs. at hensiktsmessighetsskjønnet ikke kan prøves.

Departementet presiserer at forslaget innebærer at både lovpålagte og ikke-lovpålagte oppgaver etter barnevernloven omfattes. Enkelte høringsin-

stanser mener at tilsynshjemmelen må begrenses til lovpålagte oppgaver. Departementets ser at en slik løsning ville gi et tydelig tilsynsområde definert ut fra barnevernlovens egen organisering av ansvar og oppgaver. Rettssikkerhetshensyn taler imidlertid for at også tjenester og tiltak som ikke er lovpålagt, som bl.a. statlige hjelpetiltak, omfattes. Dette er tiltak av stor betydning for brukerne. Flere høringsinstanser, herunder Statens helsetilsyn, støtter forslaget om at tilsynshjemmelen også skal omfatte oppgaver som ikke er lovpålagt. Kravet til forsvarlighet og ivaretagelsen av hensynet til barnets beste vil gjelde uavhengig av om den aktuelle tjenesten er lovpålagt eller ikke. Det gjør det mulig å føre et lovligheitsilsyn med oppgaver som ikke er lovpålagt, og departementet fastholder forslaget. Departementet presiserer at tilsynshjemmelen bare omfatter tjenester og tiltak som faller inn under barnevernloven. Departementet foreslår videre at tilsvarende tilsynshjemmel gis for private aktører som leverer tjenester til staten.

Departementet foreslo å utforme tilsynsregelen som en «*kan-regel*» slik at det ble overlatt til tilsynsmyndighetens skjønn å avgjøre når og hvordan tilsynet skulle utøves. Formålet var å overlate disse vurderingene til tilsynsmyndighetenes konkrete risikovurdering. Et flertall av høringsinstansene som har uttalt seg, bl.a. mange kommuner, NOBO, KS og enkelte fylkesmenn, mener hjemmelen bør utformes slik at fylkesmannen *skal* føre tilsyn. Statens helsetilsyn understreker at en «*en kan-regel*» slik departementet foreslår *kan bidra til å redusere tilsynets legitimitet og kan skape uklarhet når det gjelder Fylkesmannens forståelse av sin plikt*. Statens helsetilsyn understreker at myndighetsutøvelsen som ligger i tilsynet, må være en lovpålagt plikt og henviser til at hjemlene for både statlig tilsyn med kommunene på barnevernområdet og statlig tilsyn med helse- og omsorgstjenesten er utformet som en «*skal-regel*». Departementet viser til argumentene fra Statens helsetilsyn og understreker at det er avgjørende at det ikke kan reises tvil om tilsynets legitimitet eller om fylkesmannens plikt til å føre tilsyn. Departementet viser også til det store antallet høringsinstanser som har gitt uttrykk for at hjemmelen bør utformes slik at fylkesmannen *skal* føre tilsyn. Departementet foreslår på denne bakgrunn at «*kan*» erstattes med «*skal*» i forslaget til lovttekst. Spørsmålet om når og hvordan tilsynet skal gjennomføres, må uansett overlates til fylkesmannens konkrete risikovurdering.

Statens helsetilsyn etterspør nærmere avklaringer av grensene for tilsynsplikten og uttaler føl-

gende: «*Etter vår vurdering er det viktig å avklare om for eksempel barnevernloven § 2-3 andre ledd beskriver faglig rådgivning og bistand til kommunene som staten ved Barne-, ungdoms- og familieetaten skal utføre som fagdirektorat, eller om det å ha ansvaret etter bokstavene b og c her faktisk er et ansvar for at barn får forsvarlige barneverntjenester og at det derfor er å anse som barneverntjeneste*». Departementet viser til at formålet med forslaget om å gi hjemmel til å føre tilsyn med lovligheten av statlige tjenester og tiltak, er å gi tilsynsmyndigheten mulighet til å føre tilsyn med hele tiltaks-kjeden. Målet er et mer treffsikkert tilsyn gjennom adgang til å ansvarliggjøre den myndighet som er i posisjon til å lukke avvik i barneverntjenestene. Ikke enhver oppgave som barnevernloven tillegger statlig barnevernmyndighet vil være barneverntjeneste eller barneverntiltak. Kjerneområdet for plikten til å føre tilsyn vil være de områder der staten gir barneverntjenester til enkeltbarn. Et eksempel er bistandsplikten etter § 2-3 annet ledd bokstav a som er en plikt til å tilby et egnet tiltak til barnet. Det vises til nærmere omtale av innholdet i bistandsplikten i kap. 15. Andre oppgaver er mer generelt rettet mot tjenester og tiltak som tilbys barna i barnevernet gjennom etatens ansvar for deler av tiltaksapparatet. Et eksempel er statens ansvar for å rekruttere og formidle fosterhjem, jf. barnevernloven § 2-3 annet ledd bokstav b. Tilsynsystemet etter denne bestemmelsen vil være statens oppfyllelse av sin plikt etter bestemmelsen til å rekruttere og formidle fosterhjem til det enkelte barn. 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 nødvendig opplæring og generell veiledning. Helsetilsynet har videre lagt til grunn i sin uttalelse at statens ansvar som godkjenningmyndighet faller utenfor tilsynsområdet. Departementet slutter seg til dette. Godkjenning av for eksempel institusjoner er et forvaltningsvedtak som regulerer institusjonseierens rettigheter og plikter, og som dermed ikke er begrunnet i statens ansvar for å levere tjenester til enkeltbarn. Tilsvarende faller også faglige normgivende oppgaver og fagutviklingsoppgaver utenfor tilsynsplikten.

Fylkesmannen i Troms har reist spørsmålet om tilsynsansvaret også bør følges av et ansvar for å behandle klager på Bufetat. Departementet viser til at dette i så fall ikke vil være klager på enkeltvedtak, men vil være henvendelser fylkesmannen mottar i kraft av sitt tilsynsansvar, såkalte tilsynsklager. Fylkesmannen har i dag ansvar for å behandle tilsynsklager både rettet mot den kom-

munale barneverntjenesten og institusjoner. Statens helsetilsyn er overordnet organ for behandlingen av slike enkelthenvendelser. Departementet legger til grunn at tilsvarende må gjelde henvendelser fylkesmannen mottar i kraft av sitt tilsynsansvar med statlige tjenester og tiltak.

Departementet konkluderte ikke i høringsnotatet med hensyn til om fylkesmannen bør gis hjemmel til å pålegge Bufetat å rette påviste avvik. Med unntak av to fylkesmenn, mener samtlige høringsinstanser som har uttalt seg at tilsynsmyndigheten må ha slik hjemmel. Hovedbegrunnelsen er at sanksjonsmuligheter er en grunnleggende del av tilsynet, og at dette også må gjelde når det skal føres tilsyn med statlig barnevern. Departementet viser til at behovet for å gi tilsynsmyndigheten en påleggshjemmel er mindre, siden Bufetat er underlagt departementets instruksjonsmyndighet og uansett må forutsettes å ville rette eventuelle påviste avvik. Bufdir understreker også dette i sin uttalelse. Høringsinstansenes uttalelser gir imidlertid klart uttrykk for at en hjemmel for å pålegge retting vil ha stor betydning for oppfatningen av tilsynets realitet. Departementet var i høringsnotatet også opptatt av ikke å skape uklarhet om ansvarsfordelingen mellom departementet og tilsynsmyndigheten. Tilsynsmyndigheten skal vurdere om tjenestep praksis er i samsvar med gjeldende lovkrav. Samtidig er det departementet som har lovtolkerkompetansen og således ansvaret for tolkningen av innholdet i lovkravene. Dersom tilsynsmyndighetene bygger på en lovforståelse som avviker fra departementets, vil departementet kunne bestride det rettslige grunnlaget for pålegget. Statens helsetilsyn understreker i sin høringsuttalelse at tilsynsmyndigheten legger departementets lovfortolkning til grunn i tilsyn og presiserer at hvis Bufetat og tilsynsmyndigheten skulle være uenig om lovforståelsen, vil tilsynsmyndigheten spørre departementet om rett lovfortolkning. Departementet forutsetter at tilsynsmyndigheten legger departementets lovforståelse til grunn og antar at konfliktsituasjoner mellom tilsynsmyndighet og departement

sjelden eller aldri vil oppstå i praksis. Departementet har etter en samlet vurdering kommet til at tilsynsmyndigheten bør ha hjemmel til å pålegge Bufetat å rette forhold som er i strid med bestemmelser etter barnevernloven. Det bør gis rimelig frist til å rette forholdet før pålegg benyttes. Pålegg bør kunne påklages til Statens helsetilsyn som overordnet organ.

Statens helsetilsyn har foreslått å gi påleggsmyndigheten for all tilsynsvirksomhet på barnevernområdet til Statens helsetilsyn. Departementet viser til at dette er et forslag som reiser mange kompliserte spørsmål som i tilfelle måtte ha vært utredet nærmere. Departementet går derfor ikke nærmere inn på spørsmålet.

Når det gjelder spørsmålet om å presisere i barnevernloven § 5-7 at tilsynsmyndigheten også kan pålegge institusjonens eier å rette forholdet, støtter samtlige høringsinstanser som har uttalt seg, forslaget. Etter dagens regler kan avvik adresseres til institusjonens leder. Det går ikke tydelig frem om også eier kan pålegges å rette avvik. 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. Departementet foreslår på denne bakgrunn å klargjøre i § 5-7 at pålegg kan rettes mot både institusjonens eier og institusjonens leder. Det vil være opp til fylkesmannen å vurdere hvorvidt avvikets art tilsier at det er mest hensiktsmessig at pålegget rettes mot institusjonens leder eller institusjonens eier. Dersom pålegget rettes mot institusjonens leder, vil det uansett være viktig å varsle institusjonens eier. Departementet vil følge opp med tilsvarende endringer i tilsynsforskriften § 12.

Departementet fastholder på denne bakgrunn forslaget om å utvide tilsynshjemmelen i § 2-3 b til også å gjelde statlige tjenester og tiltak. Forslaget omfatter også hjemmel for fylkesmannen til å gi pålegg om rette forhold. Departementet fastholder videre forslaget om endring av barnevernloven § 5-7 annet ledd. Det vises til lovutkastet.

27 Presisering av barnevernloven § 8-4 om oppholdskommunens ansvar for å reise sak for fylkesnemnda

27.1 Gjeldende rett

Etter barnevernloven § 8-1 skal barneverntjenesten yte tjenester og tiltak etter loven til alle som oppholder seg i kommunen. Det følger videre av § 8-4 første ledd at det er den kommune der barnet oppholder seg som har ansvaret for å reise sak for fylkesnemnda. Av § 8-4 annet ledd fremgår det at den kommune som har reist saken, har ansvaret for gjennomføring, oppfølging og kontroll. Det fremgår videre at endring i barnets tilknytning til kommunen ikke medfører noen endring i ansvarsforholdet hvis det ikke blir inngått avtale om noe annet, jf. bestemmelsens første ledd annet punktum. Den kommunen som har reist sak for fylkesnemnda har altså som utgangspunkt et oppfølgingsansvar for barnet, selv om barnet senere tar opphold i en annen kommune.

En tilbakevendende problemstilling er om en kommune som har reist sak for nemnda, men som senere har trukket saken, er ansvarlig etter barnevernloven § 8-4. Departementet viser til en dom i Høyesterett fra 2005 (Rt. 2005 s. 1498). I denne saken hadde barnets opprinnelige oppholdskommune (Y kommune) reist sak for fylkesnemnda, men senere trukket saken etter at barnet hadde flyttet til annen kommune (X kommune). I dommen uttales det blant annet:

«Noe direkte svar kan man kanskje ikke si at ordlyden i § 8-4 andre ledd gir. Men når bestemmelsen omtaler ansvaret for «gjennomføring, oppfølging og kontroll», sikter jo dette til en situasjon der det er truffet et vedtak. Ordlyden passer åpenbart dårlig på situasjonen der begjæringen er trukket, slik at det er på det rene at det ikke vil bli truffet noe vedtak som det er spørsmål om å gjennomføre. Ordlyden trekker dermed etter min mening klart i retning av at lagmannsrettens forståelse er riktig: Etter at saken for fylkesnemnda var trukket,

forelå det ikke noe vedtak som Y kommune hadde ansvar for å følge opp, og X kommune hadde som oppholdskommune ansvar for å yte tiltak og tjenester etter barneverntjenesteloven og også ansvar for kostnadene. Jeg peker på at § 8-4 annet ledd gjør et unntak fra lovens hovedprinsipp om at ansvaret er hos oppholdskommunen, og det er etter mitt syn ikke naturlig å tolke unntaket utvidende.»

I dommen uttales det videre:

«Også reelle hensyn taler etter mitt syn for at ansvaret for den opprinnelige oppholdskommunen faller bort etter at saken er trukket. Tar man det motsatte utgangspunktet, må man rimeligvis – slik også X kommune legger opp til – skille mellom tilfeller der barnet har et behov for hjelp også på tidspunktet da saken trekkes, og tilfeller der hjelpebehovet først oppstår senere etter en kortere eller lengre mellomperiode. Dette ville være en rettstilstand som la opp til vanskelige vurderinger, og dermed også gav store muligheter for uklarheter og tvister mellom kommuner. Jeg peker her på at et siktemål med bestemmelsene i barneverntjenesteloven kapittel 8 og 9 har vært å få klare ansvarsforhold som hindrer tvister, se blant annet Innst.O.nr.80 (1991-1992) side 37.»

Departementet har etter dette lagt til grunn at hovedregelen i barnevernloven § 8-1 kommer til anvendelse når en sak blir trukket fra fylkesnemndas behandling fordi barnet har flyttet til en annen kommune, og saken blir trukket før nemnda har truffet vedtak i saken. Det vil da være den nye kommunen hvor barnet oppholder seg når saken blir trukket som er ansvarlig etter barnevernloven. Denne forståelsen er også i samsvar med juridisk litteratur på området.

27.2 Forslaget i høringsnotatet og bakgrunnen for dette

Det er fra flere hold uttrykt bekymring for den rettsstilstanden som til nå er definert. Dette har flere årsaker:

1. I henhold til denne fortolkningen kan en kommune begjære en sak trukket helt frem til vedtak er truffet i fylkesnemnda, utelukkende fordi familien tar opphold i en annen kommune og uten at det tas hensyn til barnets behov for tiltak. Dette åpner for en praksis der familier kan flytte fra én kommune til en annen etter at saken er ferdig utredet, og slik unngå at det blir fattet et nødvendig omsorgsvedtak i fylkesnemnda.
2. Dersom den tidligere oppholdskommunen sender en bekymringsmelding kan det innebære at tilflyttingskommunen må åpne ny undersøkelsessak. Dette vil i så fall føre til en utsettelse av saken. Samtidig blir familien utsatt for den ekstra påkjenningen en ny undersøkelsessak vil innebære.
3. I visse tilfeller trekkes saken så sent at tilflyttingskommunen kan bli stilt i en situasjon der de av praktiske årsaker må godta fraflyttingskommunens forslag til tiltak uten i tilstrekkelig grad å ha kunnet vurdere saken selv. Nye saksbehandlere må i så fall inn i familien og eventuelt gjennomføre omsorgsovertakelsen og flyttingen av barnet. Dette kan være uheldig for barn som befinner seg i en kritisk situasjon, og også uheldig med tanke på å etablere et konstruktivt samarbeid med foreldrene.
4. Når en sak er fremmet for nemnda har barneverntjenesten gjennomført en undersøkelse og tatt stilling til at det er en alvorlig sak for dem den gjelder. Foreldrene risikerer å miste omsorgen for barnet sitt. Barneverntjenesten har også foretatt en vurdering av hvilke tiltak som bør iverksettes i saken for å ivareta barnets fremtidige omsorgsbehov. Saken er derfor ferdig utredet, og det bør ikke ha noen betydning for barnevernsaken hvorvidt familien flytter til en annen kommune eller ikke.

Begrunnelsen for dagens regelverk er å skape klare ansvarsforhold med hensyn til hvem som skal ivareta barnet, samt å unngå tvister mellom kommunene om dette. Det er departementets oppfatning at det er viktig å fastholde prinsippet om oppholdskommunens ansvar som i dag klart er nedfelt i barnevernloven. Departementet har imidlertid kommet til at det er nødvendig å foreta en ytterligere klargjøring i loven av kommunens

ansvar når den har fremmet sak for fylkesnemnda.

Departementet foreslo derfor i høringsnotatet at det er den kommunen som har utredet saken, og som har kommet så langt at den har fremmet forslag for fylkesnemnda, som bør beholde ansvaret for saken. Dette bør gjelde selv om familien flytter til en annen kommune. Etter departementets oppfatning vil en slik løsning bidra til å sikre at barnet får helt nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. I tillegg forblir ansvaret for saken i den kommunen som kjenner familien, og det vil ikke være nødvendig å gjennomføre en ny undersøkelsessak.

27.3 Høringsinstansenes syn

Bare 17 høringsinstanser har uttalt seg til forslaget. Av disse støtter imidlertid så godt som alle forslaget, herunder *Barneombudet*, *Statens helse-tilsyn*, *Fylkesmannen i Vestfold*, *Fylkesmannen i Sør-Trøndelag*, *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* og *Fylkesmannen i Vest-Agder*. Den gjennomgående oppfatningen er at endringen vil bidra til å styrke barns rettssikkerhet, og til at barn får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* uttaler at tilføyelsen er godt egnet til å oppklare tvil om ansvarsforholdet slik at tvister mellom kommuner om dette unngås. *Fylkesmannen i Vest-Agder* anser det som en styrking av barnets beste at det er tilstrekkelig at barneverntjenesten har oversendt en sak til fylkesnemnda for å være forpliktet til å følge opp saken videre.

Oslo kommune foreslår at det presiseres og fremgår direkte av lovteksten at det er ansvaret for gjennomføring av fylkesnemndssaken som ikke endres ved en flytting i perioden mellom en sak blir reist og vedtak blir fattet. Dersom kommunen ikke får medhold i fylkesnemnda vil ny kommune måtte overta den videre oppfølgingen av saken.

Enkelte høringsinstanser mener at forslaget ikke går langt nok.

Trondheim kommune mener forslaget ikke klargjør rettsstatus og ansvar fra det er besluttet å fremme sak om omsorgsovertakelse. Det vises til at kommuner kan holde tilbake opplysninger om planlagt omsorgsovertakelse fordi de regner med at foreldrene skal flytte.

Fire barnevernledere på Nordmøre (Tingvoll, Nesset og Sunndal kommuner), (Averøy og Kristiansund kommuner), Smøla kommune og Aure kommune mener ansvaret bør inntreffe i det øye-

blikk det besluttes å fremme sak til nemnda, før foreldre og barn informeres og før saken faktisk reises.

Fylkesmannen i Buskerud etterlyser en presisering av begrepet «saken er reist». Det foreslås at når en kommune har konkludert med at sak vil bli fremmet for fylkesnemnda, bør denne kommunen ha ansvaret fra det tidspunktet partene får slik informasjon.

27.4 Departementets vurderinger og forslag

Begrunnelsen for dagens regelverk er å skape klare ansvarsforhold med hensyn til hvem som skal ivareta barnet, samt å unngå tvister mellom kommunene om dette. Det er imidlertid fra flere hold uttrykt bekymring for om den rettsstilstanden som til nå er definert, åpner for en praksis der familier kan flytte fra en kommune til en annen etter at saken er ferdig utredet, og slik unngå at det blir fattet et nødvendig omsorgsvedtak i fylkesnemnda. Departementet fastholder derfor forslaget om en ytterligere presisering i loven om at det er den kommunen som har utredet saken, og som har kommet så langt at den har reist sak for fylkesnemnda, som bør beholde ansvaret for saken selv om familien flytter til en annen kommune. En slik løsning vil bidra til å sikre at barnet får helt nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. I tillegg forblir ansvaret for saken i den kommunen som kjenner familien, og det vil ikke være nødvendig å gjennomføre en ny undersøkelsessak.

Ingen av høringsinstansene går mot forslaget, men det fremgår av enkelte høringsuttalelser at det er behov for å presisere nærmere hva som ligger i at «sak er reist» for fylkesnemnda. Det er videre høringsinstanser som mener at kommunen bør beholde ansvaret fra det tidspunktet kommunen beslutter å reise sak, eller fra det tidspunktet partene har fått informasjon om slik beslutning.

Departementet ser at det er behov for å presisere nærmere hva som ligger i formuleringen «sak er reist» for fylkesnemnda. Departementet ser videre at forslaget intensjon kan begrunne at tidspunktet knyttes til kommunens beslutning om å fremme sak for nemnda, eller tidspunktet den private part får informasjon om at sak vil bli fremmet. En beslutning om å fremme sak om omsorgsovertakelse vokser imidlertid som regel frem over tid, og det varierer når og på hvilken måte den private part blir kjent med dette. Etter departementets oppfatning er det viktig å unngå bevisproblemer knyttet til hvilket tidspunkt som faktisk legges til grunn. Departementet viser i den forbindelse til barnevernloven § 7-11 som gir nærmere regler om begjæringen av tiltak som barneverntjenesten skal sende fylkesnemnda i tilfeller der sak reises. Begjæringen om tiltak tilsvareer stevningen i en sak for domstolene, jf. tvisteloven § 9-2, hvor etter sak kan anses reist. Etter departementets oppfatning vil tidspunktet slik begjæring er sendt gi den nødvendige entydighet. Departementet finner derfor at tidspunktet for når «sak er reist» etter § 8-4 annet ledd bør være når *begjæring om tiltak er sendt fylkesnemnda*. Dette bør fremgå direkte av lovteksten. Departementet legger til grunn at sakens private parter umiddelbart varsles om begjæringen.

For i størst mulig grad å unngå tvister mellom kommuner om ansvarsforholdene dersom den kommunen som har reist saken *ikke* får medhold i fylkesnemnda, er departementet enig med Oslo kommune i at det bør fremgå direkte av lovteksten at det i slike tilfeller er den nye kommunen som vil måtte overta den videre oppfølgingen av saken. Dette er for øvrig i samsvar med prinsippet om oppholdskommunens ansvar etter § 8-1.

Departementet foreslår etter dette å ta inn et nytt annet ledd i barnevernloven § 8-4. Det vises til lovutkastet.

28 Beregning av plasseringstid ved vedtak etter barnevernloven § 4-24

28.1 Gjeldende rett

Barnevernloven § 4-24 gir hjemmel for å plassere og tilbakeholde barn og unge med alvorlige adferdsvansker i institusjon uten barnets samtykke. Grunnvilkåret er at atferdsvanskene har vist seg ved alvorlig eller gjentatt kriminalitet, vedvarende misbruk av rusmidler eller på annen måte. I henhold til bestemmelsens første ledd kan barnet plasseres i institusjon for observasjon, undersøkelse og korttidsbehandling i opptil fire uker. Har barnet behov for mer langvarig behandling kan barnet i henhold til annet ledd i bestemmelsen, plasseres i behandlings- eller opplæringsinstitusjon i opptil 12 måneder. I særlige tilfeller kan plasseringstiden forlenges med opptil 12 nye måneder. Det er et vilkår både for korttidsplassering og langtidsplassering at institusjonen faglig og materielt er i stand til å tilby barnet tilfredsstillende hjelp sett i forhold til formålet med plasseringen. I henhold til § 4-25 er det fylkesnemnda som skal fatte vedtak om adferdstiltak etter § 4-24.

Paragraf 4-25 gir også barneverntjenestens leder og påtalemyndigheten adgang til å fatte et akuttvedtak om plassering i institusjon. Grunnlaget for et slikt vedtak er at det foreligger en akutt faresituasjon. Bestemmelsene i § 4-6 annet, fjerde og femte ledd gjelder tilsvarende. Det må foreligge et akutt behov for plasseringen som ikke kan avhjelpest med mindre inngripende tiltak i påvente av ordinær behandling i fylkesnemnda. Et akuttvedtak om adferdstiltak må følges opp med begjæring om tiltak til fylkesnemnda innen to uker. Dersom et slikt forslag ikke er sendt fylkesnemnda innen denne fristen faller vedtaket bort.

Departementet har i rundskriv Q-0973 om midlertidig vedtak om plassering og tilbakehold i institusjon uten eget samtykke uttalt at dersom forslag til tiltak er sendt fylkesnemnda innen lovens frister, kan akuttvedtaket opprettholdes inntil fylkesnemnda har behandlet saken. Rundskrivet forutsetter likevel at dette ikke gjelder i de tilfellene loven selv fastsetter en frist for varigheten av det aktuelle tiltaket. Dette innebærer at når

det gjelder midlertidig vedtak etter § 4-24 første ledd om korttidsbehandling, jf. § 4-25 annet ledd annet punktum, bortfaller vedtaket fire uker etter at akuttvedtaket er truffet.

Det fremgår ikke direkte av dagens barnevernlov hvorvidt den faktiske plasseringstiden etter et midlertidig vedtak om adferdstiltak, jf. § 4-25, skal inngå i den totale plasseringstiden som gjelder for vedtak etter barnevernloven § 4-24.

28.2 Forslaget i høringsnotatet og bakgrunnen for dette

Departementet foreslo i høringsnotatet at det bør fremgå av loven at plasseringstiden etter det midlertidige vedtaket skal inngå i den totale plasseringstiden som gjelder for vedtak etter § 4-24 første og annet ledd.

Departementet har tidligere uttalt at det ved vurderingen av dette spørsmålet må legges vekt på om det midlertidige vedtaket er fattet med henblikk på et etterfølgende endelig vedtak. Dersom et midlertidig vedtak er fattet med henblikk på det etterfølgende endelige vedtaket, er det naturlig å anse den faktiske plasseringstiden etter det midlertidige vedtaket som en del av den totale plasseringstiden etter § 4-24 første eller annet ledd. Departementets forutsetning har derfor vært at den enkelte fylkesnemnd må foreta en konkret vurdering i det enkelte tilfelle.

Beregningen av den totale plasseringstiden for vedtak etter § 4-24 har vist seg å være et stadig tilbakevendende spørsmål i praksis. Bla. på bakgrunn av fylkesnemndenes erfaringer vurderte departementet i høringsnotatet på nytt spørsmålet om hvorvidt den faktiske plasseringstiden etter et akuttvedtak skal medregnes i et vedtak om plassering etter § 4-24. Denne bestemmelsen gir adgang til å gjøre bruk av omfattende tvang som er svært inngripende for dem det gjelder. Departementet understreket derfor at det av rettssikkerhetsmessige hensyn er viktig å ha klare regler for hvordan disse sakene skal behandles når det gjelder hvor

lenge en plassering skal vare. Departementets forslag var i hovedsak i samsvar med en avgjørelse i Høyesteretts ankeutvalg (Rt. 2011 s. 662)

28.3 Høringsinstansenes syn

Vel 30 instanser har utalt seg til forslaget. Hovedtyngden av høringsinstansene gir sin tilslutning til forslaget, herunder *Bergen kommune*, *Kristiansand kommune*, *Asker kommune*, *Randaberg kommune*, *Bærum kommune*, *Fylkesmannen i Vestfold*, *Advokatforeningen*, *NOBO* og *Redd Barna*. *Redd Barna* viser bl.a. til at siden bestemmelsen gir adgang til omfattende tvang, bør barnevernlovens absolutte maksimumsgrenser for den tid barn kan tvangsplasseres, ikke utvides med plasseringstiden etter et akuttvedtak.

Flere av de instanser som støtter forslaget mener imidlertid at lang beramningstid i fylkesnemnda er en stor utfordring. *Asker kommune* påpeker at det i dag kan ta opp til seks måneder før en sak blir berammet og behandlet i fylkesnemnda. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet oppfordres til å iverksette tiltak, for eksempel ved å lovfeste nemndas saksbehandlingstid. *NOBO* støtter forslaget under forutsetning av at nemndenes beramningstid ikke overstiger seks uker.

Drammen kommune, *Tønsberg kommune*, *Oslo kommune*, *Modum kommune* og *Atferdscenteret* er negative til forslaget. *Atferdscenteret* ber om at departementet revurderer forslaget slik at plasseringstiden etter akutt plassering ikke inngår som en del av den totale plasseringstiden. De viser til at formålet med akutt plassering og plassering etter § 4-24 er prinsipielt forskjellige: Akutt plasseringer skjer for å skape stabilitet i en alvorlig situasjon, mens en plassering i et adferdstiltak har et mer uttalt endrings/behandlingsformål. De viser også til at erfaringer fra praksis er at barn og unge med alvorlige adferdsproblemer blir sittende for lenge på akuttinstitusjoner. *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* har innvendinger til forslaget og fremhever at lang saksbehandlingstid i fylkesnemnda kan medføre at akutt plasseringen har karakter av å være ren oppbevaring. Fylkesmannen mener derfor at det er fylkesnemnda i behandlingen av den enkelte sak som er best egnet til å avgjøre hvorvidt akutt plasseringen skal inngå i den totale plasseringstiden eller ikke. *Oslo kommune* mener det er vanskelig å få i gang et systematisk arbeid med ungdom før det foreligger et endelig plasseringsvedtak. Gjenstående tidsperiode kan da være

for kort til å gi de ungdommene med størst utfordringer den behandlingen de vil ha behov for.

Fylkesnemndene viser til at ovennevnte avgjørelse i Høyesteretts ankeutvalg om at varigheten av plasseringstiden etter § 4-24 første og annet ledd skal regnes fra tidspunktet for akutt plasseringen (Rt. 2011 s. 662), har bidradd til å skape en ensartet praksis i nemndene. De oppfatter departementets forslag som en lovfesting av Høyesteretts beslutning. Når det gjelder innholdet i departementets forslag er nemndene likevel innbyrdes uenige og avgir ingen ensartet uttalelse. De trekker imidlertid frem ulike hensyn som gjør seg gjeldende:

- En lovfesting om at plasseringstiden skal regnes fra akutt plasseringen vil sikre ungdommens rettssikkerhet og forutsigbarhet i varigheten av utrednings- eller behandlingsforløpet. Ungdom unngår plasseringer samlet sett på 15-18 måneder som følge av langvarige akutt plasseringer.
- Formålet med en akutt plassering og en utredning eller behandling er ulikt.
- Konsekvensen av forslaget kan bli at det i realiteten ikke vil være mulig å kunne gjennomføre utredninger av ungdom. Innen et vedtak foreligger fra nemnda vil allerede utredningstiden ha utløpt som en del av akuttvedtaket.
- Som et alternativ kan det utarbeides en lovbestemmelse om den maksimale varigheten av et akuttvedtak. Varigheten utover den fastsatte tiden kan deretter trekkes fra i den maksimale behandlingstiden.
- Det er også et alternativ å la akutt plasseringstiden gå til fradrag i den samlede behandlingstiden, dersom utredningen og/eller behandlingen av ungdommen igangsettes straks akutt plasseringen er iverksatt. De ber om at det bør vurderes å innta en slik presisering i forarbeidene.

28.4 Departementets vurderinger og forslag

Fylkesnemndene for barnevern- og sosiale saker har gjentatte ganger påpekt behovet for å få klare regler for hvorvidt plasseringstiden etter et midlertidig vedtak skal inngå i den totale plasseringstiden som gjelder for vedtak etter § 4-24 første og annet ledd. Som påpekt i deres høringsuttalelse, har nemndene og de enkelte nemndsledere ulike oppfatninger av dette spørsmålet. De understreker imidlertid at det nå er skapt en ensartet prak-

sis på grunnlag av en avgjørelse i Høyesteretts ankeutvalg (Rt. 2011 s. 662).

Departementet ser likevel at det er behov for også i loven å nedfelle hvordan dette spørsmålet skal løses. Et av løsningsforslagene fra fylkesnemndene er at det bør utarbeides en lovbestemmelse som angir den maksimale varigheten av et akuttvedtak, og at varighet utover fastsatt tid trekkes fra i den maksimale behandlingstiden. Etter departementets oppfatning er det vanskelig å angi en slik eksakt grense. Vi finner det heller ikke hensiktsmessig å etablere en ordning som innebærer et fratrekk i behandlingstiden slik de antyder.

Tvangsplassering av barn og ungdom med alvorlige adferdsproblemer er svært inngripende for dem det gjelder. Det er særdeles viktig av hensyn til den enkelte ungdoms rettssikkerhet og behov for forutsigbarhet i behandlingsforløpet at regelverket er klart og tydelig. Etter departementets oppfatning bør det ikke være opp til den enkelte nemndsleder å skulle foreta konkrete vurderinger i den enkelte sak. Departementet har derfor valgt å videreføre forslaget i høringsnotatet om å lovfeste at plasseringstiden etter det midlertidige vedtaket skal inngå i den totale plasseringstiden.

Etter departementets oppfatning er det alvorlig når enkelte høringsinstanser fremhever at lang saksbehandlingstid i fylkesnemnda kan medføre

at en akutt plassering varer for lenge og har karakter av å være ren oppbevaring.

Departementet ser at lang beramningstid i fylkesnemndene kan få uheldige konsekvenser i ulike sammenhenger, og er derfor på generelt grunnlag opptatt av å følge utviklingen nøye. Vi viser også til at det nylig har skjedd en vesentlig styrking av fylkesnemndenes ressurser for å få ned saksbehandlingstiden i nemndene.

Departementet vil videre understreke at det er de samme plasseringsalternativene som skal benyttes ved midlertidige vedtak etter § 4-25 annet ledd annet punktum som ved tvangsplassering etter § 4-24. Dette innebærer at en eventuell institusjon som benyttes ved akutt plassering skal være særlig kvalitetssikret eller godkjent med tanke på å kunne ta i mot barn og unge med alvorlige adferdsvansker. Institusjonsoppholdet skal etter dette være tilrettelagt og tilpasset det enkelte barn og ungdoms behov den tiden akutt plasseringen varer. Departementet legger derfor til grunn at utredningen eller behandlingen påbegynnes allerede i den tiden det midlertidige vedtaket varer.

Departementet foreslår etter dette at det i § 4-25 annet ledd lovfestes at plasseringstiden etter det midlertidige vedtaket skal inngå i den totale plasseringstiden som gjelder for vedtak etter § 4-24 første og annet ledd.

29 Fristen for å bringe fylkesnemndas vedtak inn for domstolen

29.1 Gjeldende rett

Barnevernloven § 7-24 annet ledd regulerer fristen for å bringe et vedtak fattet av fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker inn for domstolen. I henhold til bestemmelsen gjelder det en frist på to måneder fra det tidspunkt den som vil reise søksmål fikk melding om fylkesnemndas vedtak.

29.2 Forslaget i høringsnotatet og bakgrunnen for dette

Departementet foreslo i høringsnotatet å endre fristen for å bringe fylkesnemndas vedtak inn for domstolen fra to måneder til én måned.

Departementet viste bl.a. til at den alminnelige ankefristen etter tvisteloven i dag er én måned. Det ble videre vist til at fristen i barnevernloven på to måneder ble opprettholdt da den alminnelige ankefristen i år 2000 ble endret til én måned i sivile saker. Spørsmålet om å endre tomånedersfristen for barnevernsaker ble heller ikke vurdert i forbindelse med innføringen av nye saksbehandlingsregler i 2008 for fylkesnemndene i barnevernloven.

Etter en ny vurdering av spørsmålet om hvor lang fristen for å reise søksmål etter barnevernloven § 7-24 bør være, kom departementet til at den samme fristen som gjelder for øvrige sivile saker også bør gjelde i barnevernsaker. Det ble under-

streket at dette nettopp er saker der det av hensyn til det enkelte barn er nødvendig med raske avgjørelser.

29.3 Høringsinstansenes syn

I overkant av 30 instanser har uttalt seg til forslaget. Kun en instans, *Foreningen Trygt Barnevern*, har gått i mot forslaget. De ønsker å beholde fristen på to måneder og viser til at foreldre må få tid til å fordøye nederlaget, lage en ny strategi og innhente flere vitner og dokumenter.

29.4 Departementets vurderinger og forslag

Forslaget har fått bred støtte i høringen. I en barnevernsak er det av stor betydning at det bringes klarhet i barnets videre omsorgssituasjon så raskt som mulig. Departementet kan ikke se at dette dreier seg om saker der partene skulle ha behov for lengre tid til å vurdere en eventuell anke enn i andre saker som behandles etter tvisteloven.

Departementet foreslår etter dette å endre barnevernloven § 7-24 annet ledd slik at fristen for å reise søksmål er én måned fra den dag den som har rett til å reise søksmål fikk melding om fylkesnemndas vedtak.

30 Økonomiske og administrative konsekvenser

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet mener de foreslåtte endringene vil resultere i et styrket barnevern. Dette vil igjen gjøre barnevernet i stand til å gi et bedre tilbud og styrke barnas muligheter til å lykkes. Dette er først og fremst positivt for de direkte berørte, men kan også over tid gi positive budsjettmessige effekter for stat og kommune i form av lavere utgifter og økte skatteinntekter. De indirekte budsjettmessige gevinstene av et bedre barneverntilbud er ikke utredet i denne lovproposisjonen, men også forenklinger og justeringer kan over tid gi store gevinster.

Forslag til endringer i finansieringsansvaret vil ha betydelige administrative og økonomiske konsekvenser for staten og kommunene. Bakgrunnen for å fremme disse forslagene er å gjennomføre endringer som gjør at barnevernet fungerer mer hensiktsmessig. Endringene skal gi samfunnsøkonomiske gevinster både for de direkte involverte og for kommunene og staten.

Departementet vil komme tilbake til merutgiftene som følger av de ulike forslagene i de årlige budsjettframleggene. Lovendringer som krever økte bevilgninger, vil ikke bli satt i kraft før det er budsjettmessig dekning for endringene.

30.1 Endringer i oppgave- og finansieringsansvaret

Departementets forslag til endringer i finansieringsansvaret vil kreve styrking av kommunenes budsjetttrammer. Det statlige barnevernet vil få reduserte utgifter, men inntektskravene vil øke tilsvarende gitt at kommunenes etterspørsel etter statlige institusjonsplasser blir uendret. Forslaget krever flytting av midler fra staten til kommunene, og det må påregnes noen omstillingskostnader for Bufetat. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet kommer nærmere tilbake til dette i de årlige budsjettframleggene.

Flere høringsinstanser har gitt uttrykk for at den varslede avgrensningen av fagteamenes oppgaveutførelse bør følges av overføring av tilsvarende ressurser til kommunene. Departementet

viser i den forbindelse til at endringene innebærer at staten ikke lenger skal utføre utredningsarbeid innenfor kommunens ansvarsområde. Dette betyr noe merarbeid for kommunene, likevel slik at dette gjelder oppgaver som allerede er innenfor kommunens ansvars- og finansieringsområde etter barnevernloven. Kommunen pålegges dermed ikke nye plikter. Departementet forutsetter at kommunene ivaretar disse innenfor egne budsjetttrammer. Det vises for øvrig til at Stortinget ved behandlingen av Prop. 1 S (2012–2013) vedtok at Bufetat i liten grad skal utføre ikke-lovpålagte oppgaver, se Innst. 14 S (2012–2013).

For en del kommuner vil det kreve en viss omstilling når Bufetat ikke lenger skal utføre utredningsoppgaver på kommuneområdet. I en overgangsperiode på inntil tre år skal derfor Bufetat gi et tilbud om utredningsoppdrag og faglig rådgivning og veiledning til kommuner som har behov det.

Forslaget om å styrke den generelle faglige rollen til Bufdir overfor kommunene vil forutsette administrative ressurser tilknyttet et slikt oppdrag. Omfanget av dette vil henge sammen med hvordan omfanget av dette faglige ansvaret blir definert samt hvordan oppgaven blir organisert. Departementet har i denne proposisjonen ikke tatt konkret stilling til disse spørsmålene utover forslaget om å utvide Bufdirs oppdrag til også å gjelde det kommunale barnevernet, og vil komme tilbake til de økonomiske og administrative konsekvensene i de årlige budsjettframleggene.

30.2 Konsekvenser av departementets øvrige forslag

Mange av forslagene til lovendringer i denne proposisjonen er presiseringer av gjeldende rett, endringer av lovteknisk karakter eller mindre endringer som vil håndteres innenfor eksisterende budsjetttrammer. Felles for endringene er at aktørene ikke vil pålegges nye eller vesentlig endrede oppgaver. Vi viser i denne forbindelse også til at barneverntjenestene de senere årene har blitt styrket både gjennom kommunenes egne budsjetter og

Regjeringens øremerkede satsing på nye stillinger og kompetansetiltak for ansatte. Departementet legger til grunn at dette innebærer en styrking som også får betydning når det gjelder barneverntjenestens utførelse av lovpålagte oppgaver. Aktørens tilpasning til nye lovhjemler, som ikke omtales nærmere nedenfor, håndteres innenfor eksisterende budsjetttrammer.

30.2.1 Styrking av barneverntjenestens oppfølging av barn under og etter varetekt og straffegjennomføring. Endringer i § 3-5

Antallet barn i fengsel har vist seg stabilt over år. De administrative og økonomiske konsekvensene følger av at barnevernet nå skal følge opp alle under 18 år som sitter i varetekt eller gjennomfører straff. Merutgiftene anslås til om lag 1 mill. kroner. Videre skal ungdom som er over 18 år når de løslates, og som ikke har mottatt tiltak fra barnevernet før de fylte 18 år, likevel kunne motta frivillige hjelpetiltak fra barnevernet. Forslaget medfører at om lag 25 nye barn årlig får slik rett til å motta hjelpetiltak. Samlede merutgifter anslås til ca 7 mill. kroner årlig fordelt på statlig og kommunalt barnevern.

Samlet anslår derfor departementet at utgiftene vil beløpe seg til om lag 8 millioner kroner.

30.2.2 Tilsyn og kontroll med barn i fosterhjem. Endringer i § 4-22

Kommunene har i dag oppgaver innenfor tilsyn med fosterhjem. Ansvar for tilsyn med fosterhjem ligger i dag til barneverntjenesten. Forslaget innebærer at ansvaret for å føre tilsyn legges til

kommunen og ikke til den enkelte barneverntjeneste og at tilsynet skal profesjonaliseres.

Pr 31.12.2011 var det 9182 fosterbarn i Norge, og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet legger til grunn at dette gjenspeiler antallet barn i fosterhjem på et gitt tidspunkt. Av disse legges det til grunn at om lag 25 prosent har 2 besøk årlig og 75 prosent har fire besøk årlig, det vil si om lag 32 000 fosterhjemsbesøk i løpet av et år. Ansvaret for å utføre forsvarlig tilsynsbesøk ligger i dag til kommunen, og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet antar at profesjonalisering av fosterhjemsbesøk vil medføre noe økte kostnader pr besøk. Sammen med administrasjonsutgifter og opplæringskostnader mener vi hvert besøk i gjennomsnitt vil bli ca 1 000 kroner dyrere. Merutgiftene blir da ca 32 mill. kroner.

Med kommunene som sentral aktør i tilsynet med barn i fosterhjem, må det sikres et effektivt tilsyn med at kommunene oppfyller sine plikter. Sikring av tilsyn med det utvidete tilsynsansvaret for kommunene medfører merutgifter for Fylkesmannen. En styrking av tilsynsenhetene hos fylkesmennene på en halv til en stilling pr. embete i gjennomsnitt, anslås å føre til en merkostnad på 10 mill. kroner.

30.2.3 Tilsyn med statlige tjenester og tiltak. Endringer i § 2-3 b

Å innføre tilsyn med statlige tjenester og tiltak vil føre til merutgifter for fylkesmannsembetene og Statens helsetilsyn. Disse antas ikke å være omfattende og anslås å være dekket gjennom styrkingen av embetene og Statens helsetilsyn i budsjettet for 2013.

31 Merknader til de enkelte paragrafer

Til § 1-4

Bestemmelsen lovfester barnevernets plikt til å yte forsvarlige tjenester og tiltak og omfatter både det kommunale og det statlige barnevernet.

Kravet om forsvarlighet er en *rettslig standard*. Dette innebærer at det nærmere innholdet i kravet i vesentlig grad vil bli bestemt av normer utenfor selve loven. Forsvarlighetskravet har en dobbelfunksjon. På den ene siden handler kravet om vurderinger og normer om hva som kan betegnes som god barnevernfaglig praksis. Samtidig er disse normene et utgangspunkt for å vurdere grensen mot det uforsvarlige. Forsvarlighetskravet gir dermed rom for skjønn, men innebærer samtidig at alle tjenester og tiltak etter barnevernloven skal være forsvarlige både når det gjelder innhold, omfang og når tjenestene ytes.

Bestemmelsen innebærer at tilsynsmyndigheten kan konstantere avvik med hjemmel i forsvarlighetskravet, enten alene eller i kombinasjon med andre bestemmelser i barnevernloven.

Det å sørge for forsvarlige tjenester er en kontinuerlig prosess som krever systematisk arbeid med kvalitetsforbedring. Det kan for eksempel komme nye faglige retningslinjer eller ny fagkunnskap som må vurderes og implementeres. Det vil også regelmessig oppstå endringer i brukernes behov som barnevernet må ta høyde for i arbeidet med å sikre forsvarlige tjenester.

Barneverntjenesten må til enhver tid ha en bemanning som er tilstrekkelig for å ivareta de oppgavene de er pålagt etter barnevernloven på en forsvarlig måte. Dette innebærer blant annet at ansatte og andre som utfører oppgaver på vegne av barneverntjenesten må ha tilstrekkelig kompetanse og nødvendige faglige kvalifikasjoner til å utføre de oppgavene de blir tildelt.

Det vises for øvrig til den generelle merkna- den i kap. 17.

Til § 2-2

Bestemmelsen er endret slik at det i *første ledd* går frem at de statlige barnevernmyndighetene består av departementet, Barne-, ungdoms- og familieeta-

ten og fylkesmennene. Endringen innebærer at de tidligere betegnelsene sentralt nivå, regionalt nivå, fylkesnivå og lokalt nivå er erstattet med de statlige instanser som inngår i statlig barnevernmyndighet. Formålet er å få den faktiske organiseringen av statlig barnevernmyndighet klarere fram.

I tillegg er det føyet til et nytt *annet ledd* i bestemmelsen som gir nærmere regler om Barne-, ungdoms- og familieetaten. Det går frem at Barne-, ungdoms- og familieetaten er inndelt i sentralt, regionalt og lokalt nivå. Det følger av alminnelige forvaltningsrettlige prinsipper at nivåene utgjør atskilte forvaltningsorganer. Det sentrale nivået er Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. Regionalt nivå er etatens regioner. Lokalt nivå er etatens institusjoner. Lovendringen klargjør direktoratets overordnede ansvar for etaten. På denne måten tydeliggjøres Barne-, ungdoms-, og familieetatens faktiske organisering. Endringen legger videre til rette for at oppgavene som barnevernloven i dag legger til statlig regional barnevernmyndighet, i stedet kan tillegges etaten.

Bestemmelsene forutsetter ingen endringer i dagens faktiske organisering av statlig barnevernmyndighet. Det vises for øvrig til de generelle merknadene i kap. 16.

Til § 2-3

Endringene i annet og tredje ledd innebærer at oppgaver som tidligere var tillagt statlig regional barnevernmyndighet nå tillegges Barne-, ungdoms- og familieetaten. Endringen forutsetter ingen omfordeling av oppgaver mellom nivåene i etaten.

Det vises for øvrig til de generelle merkna- dene i kap. 16.

Til § 2-3 a første ledd

Endringene innebærer at oppgaver som tidligere var tillagt statlig regional barnevernmyndighet nå tillegges Barne-, ungdoms- og familieetaten. Det presiseres at kommunens vedtak om godkjenning etter § 5-8 kan påklages til sentralt nivå i etaten. Dette betyr at direktoratet behandler slike klager.

Det vises for øvrig til de generelle merkna-
dene i kap. 16.

Til § 2-3 b

Endringen i *første ledd* innebærer at Statens helse-
tilsyns overordnede faglige tilsyn utvides til å
gjelde alle statlige tjenester og tiltak etter denne
loven. I dag omfatter det overordnede faglige tilsy-
net statlige institusjoner, sentre for foreldre og
barn og omsorgssentre, dvs. lokalt nivå i statlig
barnevernmyndighet. Utvidelsen innebærer at
også andre statlige tjenester og tiltak etter barne-
vernloven omfattes. Endringen vil i praksis ha
størst betydning for oppgaver etter barnevernlo-
ven som i dag utføres av regionalt nivå i Barne-,
ungdoms- og familieetaten.

Nytt *fjerde ledd første punktum* korresponderer
med endringen i første ledd og gir fylkesmannen
plikt til å føre tilsyn med statlige tjenester og til-
tak. At tilsynet skal være et lovlighestilsyn betyr
at det skal føres tilsyn med at lov- og forskriftskrav
blir overholdt. Kravet om at tjenester og tiltak skal
være forsvarlige, vil også gjelde tjenester og tiltak
etter barnevernloven som ikke er lovpålagt.

I nytt *fjerde ledd annet punktum* gis fylkesman-
nen hjemmel til å pålegge Barne-, ungdoms- og
familieetaten å rette forhold som er i strid med
bestemmelser etter denne loven. Etaten skal gis
en rimelig frist til å rette forholdet før pålegg
benyttes. Et vedtak om pålegg kan påklages til
Statens helsetilsyn.

Nytt *siste ledd* presiserer at tilsynsansvaret og
adgangen til å gi pålegg også gjelder private som
utfører tjenester og tiltak etter barnevernloven.
Dagens tilsynshjemler omfatter private institusjo-
ner mv. etter § 5-7. Utvidelsen innebærer at også
andre tjenester og tiltak som utføres av private
omfattes av tilsynsansvaret.

Det vises for øvrig til de generelle merkna-
dene i kap. 26.

Til § 3-5 annet ledd

Bestemmelsen gir barneverntjenesten plikt til å
holde jevnlig kontakt med kriminalomsorgen og
barnet når barn under 18 sitter i varetekt eller
gjennomfører fengselsstraff. Dette innebærer
blant annet at barneverntjenesten må informere
kriminalomsorgen om aktuelle tiltak den rår over.
Videre skal barneverntjenesten delta i planleg-
ging og tilrettelegging av tiltak etter endt opphold
i fengsel. Barneverntjenesten må kartlegge og
vurdere hvilke tiltak som vil kunne være aktuelle
å tilby. Oppfølgingsansvaret innebærer også at

barneverntjenesten må samarbeide med andre
relevante etater. Oppfølgingsansvaret innebærer
ikke at barneverntjenesten overtar kriminalom-
sorgens ansvar, men barneverntjenesten skal
komme på banen overfor ungdom som kan trenge
hjelp og tiltak etter endt opphold i fengsel. Det er
av vesentlig betydning at det arbeides godt med å
forberede og tilrettelegge for tilværelsen etter
endt soning.

All ungdom som oppholder seg i fengsel skal
kunne motta tiltak etter barnevernloven ved løslat-
telse. Barneverntjenesten må undersøke og kart-
legge barnet, og det må vurderes om tiltak etter
barnevernloven kapittel 4 er aktuelt. For de som
fyller 18 år under fengselsoppholdet, skal barne-
verntjenesten tilby ettervernstiltak, jf. barnevern-
loven § 1-3, uavhengig av om de har hatt tiltak fra
barnevernet tidligere. Hvilke tiltak som vil være
aktuelt for ungdommen, må vurderes på individu-
elt grunnlag.

Har et barn som pågripes allerede tiltak fra
barnevernet, er det barneverntjenesten i den
kommune som har iverksatt barneverntiltaket
som har ansvaret for å delta i fengslingsmøter og
følge opp ungdommen under fengselsoppholdet.
For ungdom som ikke hadde tiltak fra barnevern-
tjenesten før pågrepelse, er det barneverntjenes-
ten i pågripelseskommunen som har ansvaret.
Dette samsvarer med barnevernloven § 8-1 om
oppholdskommunens ansvar. Ungdommen kan i
visse tilfeller ha sterk tilhørighet til en annen kom-
mune enn pågripelseskommunen. Departemen-
tet oppfordrer i disse tilfeller til at pågripelses-
kommunen inngår en avtale om å overføre den
enkelte sak med den kommune som barnet har til-
knytning til.

Til § 4-1 annet ledd

Bestemmelsens første punktum tydeliggjør plikten
til og viktigheten av at barn og unge i barnevernet
får mulighet til god informasjon og medvirkning
under hele sakens forløp i barnevernet. Alle
instanser som har oppgaver etter barnevernloven
omfattes av denne overordnede bestemmelse, og
barnets rett til medvirkning skal gjelde i alle for-
hold som vedrører barnet. Det er av vesentlig
betydning at barnets perspektiv og meninger
inkluderes i vurderingen av hva som er barnets
beste. Dette vil gjelde fortløpende ved undersøkel-
ser, når barnet er i tiltak og ved utarbeidelse og
endring av tiltaksplaner. Samtidig må det tydelig-
gjøres at barnet ikke har noen plikt til å uttale seg.

Barnets rett til medvirkning innebærer at bar-
net blir godt og skikkelig informert, blir hørt, får

anledning til å uttale seg i trygge omgivelser og på måter som gir barnet en følelse av å bli lyttet til og tatt hensyn til. Barnet må møtes med respekt og bli tatt på alvor. Medvirkning innebærer også at barn informeres om avgjørelser som gjelder dem og om hvilke momenter og hensyn som har vært sentrale i vurderingen.

Bestemmelsen presiserer at det skal legges til rette for samtaler med barnet. Det må legges til rette for at barna gis gode muligheter til å delta som aktive informanter i saker som omhandler dem.

Bestemmelsens annet punktum presiserer at barnet kan gis anledning til å ha med seg en person barnet har særlig tillit til. Denne tillitspersonen vil kunne gi barnet større trygghet i sitt møte med barnevernet. En slik tillitsperson skal bidra til en ytterligere styrking av barnets rett til medvirkning. En tillitsperson skal først og fremst være en støtteperson for barnet. En tillitsperson skal være et supplement og ikke komme i stedet for verken saksbehandleren eller tilsyns- og kontrollinstanser.

Lovbestemmelsen gjelder der barneverntjenesten har overtatt omsorgen for barnet. At lovbestemmelsen er avgrenset på denne måten, innebærer imidlertid ikke at barneverntjenesten er avskåret fra å la barnet ha med seg en særlig tillitsperson også i andre konkrete tilfeller.

Tillitspersonen skal ikke ha noen rettigheter eller plikter utover det å være en støtte for barnet. Tillitspersonen skal ikke ha en egen formell rolle i barnevernsaken. Dette innebærer blant annet at tillitspersonen i utgangspunktet ikke vil ha lovbestemt taushetsplikt. Informasjon til tillitspersonen må skje i samsvar med taushetspliktreglene. Ettersom tillitspersonen vil få tilgang til person-sensitive opplysninger, må tillitspersonen pålegges å undertegne en taushetserklæring. Tillitspersonen må av hensyn til barnets sikkerhet legges frem en politiattest, jf. barnevernloven § 6-10.

Bestemmelsens tredje punktum gir departementet hjemmel til å fastsette forskrifter som gir nærmere regler om medvirkning, herunder krav til hvordan det skal dokumenteres at barnet har medvirket og hva som har vært barnets syn på saken. Departementet gis også hjemmel til å gi forskrifter om tillitspersonens oppgaver og funksjon.

Til § 4-4

Nytt *første ledd annet punktum* er en angivelse av formålet med et hjelpetiltak. Bestemmelsen er tatt inn som følge av at eksemplene i nåværende annet

og tredje ledd på typer hjelpetiltak som kan iverksettes, er fjernet. Formålet er å rette oppmerksomheten mot hva som er ønsket virkning av et slikt tiltak. Fjerningen av eksempellisten medfører ingen begrensning av hvilke hjelpetiltak som kan benyttes.

Endringen innebærer også at dagens eksempel om at økonomisk stønad kan gis som hjelpetiltak, utgår. Det vil fortsatt være mulighet til å yte økonomisk stønad som hjelpetiltak innenfor de snevre rammer forarbeidene til dagens lov gir.

Annet ledd inneholder vilkårene for å iverksette hjelpetiltak til barnet og familien. Vilråene er en videreføring av dagens regler.

Det vises til de generelle merknader i kapittel 20.

Til § 4-16

Endringen i *første punktum* slår fast at barneverntjenesten har et løpende og helhetlig ansvar for barnet etter en omsorgsovertakelse. Endringen innebærer en presisering og tydeliggjøring av barneverntjenestens generelle oppfølgingsansvar. Det følger videre som i dag av bestemmelsen at barneverntjenesten har et ansvar for å følge utviklingen til barnet og foreldrene.

Det er av avgjørende betydning for ivaretagelsen av barnet at oppfølgingsarbeidet skjer på en systematisk og forutsigbar måte. Barneverntjenestens oppfølgingsansvar varer så lenge vedtaket om omsorgsovertakelse består og inneholder flere elementer. Et vesentlig element er å vurdere om omsorgsovertakelsen skjer etter sitt formål. Barneverntjenesten må gjennom hele plasseringen vurdere om barnet får nødvendig omsorg og behandling i samsvar med forutsetningene i plasseringsvedtaket. I enkelte tilfeller kan det være nødvendig å flytte barnet til et annet fosterhjem eller å sørge for at barnet får et bedre tilrettelagt behandlingstilbud i en annen institusjon. Barneverntjenesten har ansvaret for å vurdere hva som er nødvendig og forsvarlig oppfølging av det enkelte barn, og må vurdere om vilkårene for omsorgsovertakelse fortsatt er til stede. Dersom barnet har behov for langvarige og koordinerte tiltak fra flere offentlige organer, vil dette kreve et nært samarbeid mellom andre offentlige tjenester som barnehage, skole og helsetjenesten.

Det vises for øvrig til de generelle merkna-
dene under kap. 24.

Nytt *annet punktum* er en presisering av gjeldende rett om at barneverntjenesten skal legge til rette for samvær med søsken dersom dette er til det beste for barnet under omsorg. Det fremheves

nå i bestemmelsen at barneverntjenesten, som et ledd i oppfølgingen av barnet etter en omsorgsovertakelse, skal legge til rette for samvær med søsken. Samvær med søsken vil kunne innebære kontinuitet og bevaring av (slekts)tilhørighet. En god søskenrelasjon kan også være en viktig beskyttelsesfaktor. Samtidig er det viktig at ingen presses til samvær med søsken. Barneverntjenesten skal bare legge til rette for samvær hvis hensynet til barnet taler for det. For nærmere drøftelse vises det til de generelle merknadene i kap. 23.

Barneverntjenesten har ikke myndighet til å innskrenke det samværet fylkesnemnda har fastsatt, men kan utvide samværsordningen dersom hensynet til barnet tilsier dette. Det vises i denne forbindelse til § 4-19 om samværsrett.

Departementet vil understreke barnets rett til medvirkning ved utformingen av samværsordningene. Barneverntjenesten må være lydhør for hva barnet selv ønsker.

I enkelte tilfeller kan det også være ønskelig at barneverntjenesten legger til rette for annen type kontakt, som for eksempel brev og telefon.

Til § 4-22

Av *fjerde ledd* fremgår at den kommune der fosterhjemmet ligger (fosterhjemskommunen), har ansvar for godkjenning og tilsyn med hjemmet. Innholdet i bestemmelsen er uendret, men er flyttet fra femte ledd.

Nytt *femte ledd* fastslår at kommunen har ansvar for å føre tilsyn med hvert enkelt barn i fosterhjem. Bestemmelsen innebærer at ansvaret overføres fra den kommunale barneverntjenesten til kommunen som sådan. Bestemmelsen innebærer større kommunal frihet til å bestemme hvordan ansvaret for tilsynet administrativt skal organiseres i kommunen. Videre innebærer bestemmelsen større frihet når det gjelder hvem som skal utøve tilsynet på kommunens vegne. Kommunen har det helhetlige ansvaret for at tilsynet blir utført på en fullt ut faglig forsvarlig måte og i samsvar med lov- og regelverk.

Bestemmelsen innebærer at begrepet «tilsynsfører» utgår fra barnevernloven og at det ikke lenger stilles krav om at tilsynet skal utføres av bestemte personer som oppnevnes for det enkelte barn. Samtidig er det heller ikke noe i veien for at kommunen velger å benytte dagens tilsynsførere i tilfeller der denne ordningen har fungert godt.

Nytt *sjette ledd* lovfester kommunens plikt til å sørge for at de som skal utøve tilsynet på kommu-

nens vegne gis nødvendig opplæring og veiledning. Bestemmelsen har sammenheng med de skjerpede krav til tilsynets innhold som følger av femte ledd.

Det vises for øvrig til de generelle merknadene i kap. 25.

Til § 4-25 annet ledd

I nytt *tredje punktum* i bestemmelsen er det tatt inn en tilføyelse om at plasseringstiden etter et midlertidig vedtak om akutt plassering av barn og unge med alvorlige adferdsproblemer skal inngå i den totale plasseringstiden som gjelder for vedtak etter § 4-24 første og annet ledd. Tvangsplassering av barn og ungdom med alvorlige adferdsproblemer er svært inngripende for dem det gjelder. Det er derfor viktig av hensyn til den enkelte ungdoms rettsikkerhet og behov for forutsigbarhet i behandlingsforløpet at regelverket er klart og tydelig.

Det vises for øvrig til de generelle merknadene i kap. 28.

Til § 4-27

Bestemmelsen er en videreføring av første punktum i tidligere § 4-27. Annet punktum i den tidligere bestemmelsen som omhandlet fosterhjem med særlige forutsetninger er fjernet fordi dette tiltaket ikke videreføres. Departementet har hjemmel til å fastsette overgangsregler for disse fosterhjemmene i forskrift.

Til § 4-28 tredje ledd

Endringene innebærer at oppgaver som tidligere var tillagt statlig regional barnevernmyndighet nå tillegges Barne-, ungdoms- og familieetaten. Endringen forutsetter ingen omfordeling av oppgaver mellom nivåene i etaten.

Det vises for øvrig til de generelle merknadene i kap. 16.

Til § 5-1

Endringene innebærer at oppgaver som tidligere var tillagt statlig regional barnevernmyndighet nå tillegges Barne-, ungdoms- og familieetaten. Endringen forutsetter ingen omfordeling av oppgaver mellom nivåene i etaten.

Det vises for øvrig til de generelle merknadene i kap. 16.

Til § 5-4 første ledd

Endringene innebærer at oppgaver som tidligere var tillagt statlig regional barnevernmyndighet nå tillegges Barne-, ungdoms- og familieetaten. Endringen forutsetter ingen omfordeling av oppgaver mellom nivåene i etaten.

Det vises for øvrig til de generelle merkningene i kap. 16.

Til § 5-6

Endringene innebærer at oppgaver som tidligere var tillagt statlig regional barnevernmyndighet nå tillegges Barne-, ungdoms- og familieetaten. Det er for øvrig foretatt en språklig forenkling. Endringene forutsetter ingen omfordeling av oppgaver mellom nivåene i etaten.

Det vises for øvrig til de generelle merkningene i kap. 16.

Til § 5-7 annet ledd

Nytt *annet punktum i annet ledd* klargjør at pålegg kan rettes mot både institusjonens eier og institusjonens leder. Pålegget bør rettes mot det ansvarsnivået som er best i stand til å lukke avviket. Dersom pålegget rettes mot institusjonens leder, vil det uansett være viktig å varsle eier.

Til § 5-8 første ledd

Endringene innebærer at oppgaver som tidligere var tillagt statlig regional barnevernmyndighet nå tillegges Barne-, ungdoms- og familieetaten. Avgjørelser om godkjenning etter denne loven er enkeltvedtak som kan påklages. Det presises derfor at regionalt nivå i Barne-, ungdoms- og familieetaten tar avgjørelser om godkjenning og at slike avgjørelser kan påklages til sentralt nivå i Barne-, ungdoms- og familieetaten. Direktoratet er dermed klageinstans.

Det vises for øvrig til de generelle merkningene i kap. 16.

Til § 5-8 a

Bestemmelsens første ledd åpner for at institusjoner som etter § 4-27 skal ta imot barn som er plassert i medhold av §§ 4-24 og 4-26, kan omfatte institusjoner med hjem. Dette tiltaket skal ikke benyttes ved midlertidige vedtak etter § 4-25 annet ledd.

Bestemmelsens annet ledd krever at hjemmet må ha særlige forutsetninger for å ta imot barn med alvorlige atferdsvansker. Med særlige forut-

setninger menes at det enkelte hjem skal være kvalifisert til å tilby den spesialiserte hjelpen gjennom å ha fått nødvendig opplæring, trening og løpende veiledning.

Hvert enkelt hjem skal være knyttet opp mot en oppfølgingsenhet. Hjemmet må følge opp de behandlingstiltak som besluttes iverksatt av oppfølgingsenheten på en forsvarlig og god måte, ut i fra klart definerte prinsipper og konkrete verktøy. Hjemmet må for øvrig samarbeide nært med oppfølgingsenheten.

Oppfølgingsenheten kan enten være knyttet opp mot og utgjøre en del av en ordinær institusjon eller være en frittstående oppfølgingsenhet. Når et hjem er knyttet opp mot en oppfølgingsenhet som er en del av en ordinær institusjon, vil det være den ordinære institusjonen, oppfølgingsenheten og hjemmet som samlet sett utgjør institusjonen. Når et hjem er knyttet opp mot en frittstående oppfølgingsenhet er det oppfølgingsenheten og hjemmet som utgjør institusjonen.

Institusjoner med hjem skal kvalitetssikres. Dersom institusjonene er private eller kommunale skal de i tillegg godkjennes på vanlig måte i henhold til barnevernloven kapittel 5 og godkjenningsforskriften. Det er nødvendig å gjennomføre en kvalitetssikring av det enkelte hjem under institusjonen før det tas i bruk. For private og kommunale tiltak vil det også være nødvendig å godkjenne det enkelte hjem. Fylkesmannen skal føre tilsyn både med institusjonen som sådan og det enkelte hjem.

Fylkesnemnda skal etter § 4-24 siste ledd vurdere om det foreslåtte tiltaket faglig og materielt er i stand til å tilby barnet tilfredsstillende hjelp sett i forhold til formålet med plasseringen. Dersom en institusjon har flere hjem knyttet opp til seg, må nemnda ta stilling til ett konkret hjem. Kommunens forslag til plassering må derfor i slike tilfeller gjelde ett konkret hjem.

Bestemmelsens tredje ledd slår fast at oppfølgingsenheten har ansvaret for opplæringen og behandlingen i hjemmet samt veiledningen av hjemmene. De voksne i hjemmet må lære den faglige metoden som skal benyttes og de må få løpende veiledning under hele perioden barnet bor der. Oppfølgingsenheten skal være tilgjengelig for veiledning, råd og støtte til enhver tid når hjemmet har behov for det.

Oppfølgingsenheten må være profesjonell og ledet av en behandlingsansvarlig. Oppfølgingsenheten må bestå av fagfolk med særlig kompetanse på behandling av barn med atferdsvansker. Det må gå klart frem hvem i oppfølgingsenheten som har et særlig ansvar for å gi veiledning og

støtte til hjemmet, og som står ansvarlig for alle beslutninger om behandlingmessige forhold. Alle beslutninger om bruk av behandlingstiltak i hjemmet skjer i dialog mellom hjemmet og den ansvarlige i oppfølgingsenheten, og det er den ansvarlige som fatter den endelige beslutning om bruk av slike tiltak, basert på en konkret vurdering av den enkelte ungdom. Den ansvarlige i oppfølgingsenheten skal ivareta helheten i behandlingen.

Den faglige metode som skal benyttes i tiltaket må være en behandlingsmetode som er dokumentert gjennom solid, empirisk forskning. Ved kvalitetssikringen og eventuell godkjenning må institusjonen fremlegge en klar beskrivelse av hvilke tiltak som skal kunne iverksettes i hjemmet som et ledd i behandlingen. Grunnlaget for den empiriske tilnærmingen må beskrives, samt hvordan utøvelsen av behandlingen kvalitetssikres underveis og hvilke systemer som ligger til grunn for å evaluere det enkelte barn.

Bestemmelsens fjerde ledd gir departementet hjemmel til å fastsette nærmere regler om institusjoner med hjem i forskrifter.

Til § 5A-1 første og annet ledd

Endringene innebærer at oppgaver som tidligere var tillagt statlig regional barnevernmyndighet nå tillegges Barne-, ungdoms- og familieetaten. Endringen forutsetter ingen omfordeling av oppgaver mellom nivåene i etaten.

Det vises for øvrig til de generelle merkna-dene i kap. 16.

Til § 5A-2 første ledd

Endringene innebærer at oppgaver som tidligere var tillagt statlig regional barnevernmyndighet nå tillegges Barne-, ungdoms- og familieetaten. Endringen forutsetter ingen omfordeling av oppgaver mellom nivåene i etaten.

Det vises for øvrig til de generelle merkna-dene i kap. 16.

Til § 5A-4 første ledd

Endringene innebærer at oppgaver som tidligere var tillagt statlig regional barnevernmyndighet nå tillegges Barne-, ungdoms- og familieetaten. Endringen forutsetter ingen omfordeling av oppgaver mellom nivåene i etaten.

Det vises for øvrig til de generelle merkna-dene i kap. 16.

Til § 5A-5 første ledd

Endringene innebærer at oppgaver som tidligere var tillagt statlig regional barnevernmyndighet nå tillegges Barne-, ungdoms- og familieetaten. Endringen forutsetter ingen omfordeling av oppgaver mellom nivåene i etaten.

Det vises for øvrig til de generelle merkna-dene i kap. 16.

Til § 5A-8

Endringene innebærer at oppgaver som tidligere var tillagt statlig regional barnevernmyndighet nå tillegges Barne-, ungdoms- og familieetaten. Endringen forutsetter ingen omfordeling av oppgaver mellom nivåene i etaten.

Det vises for øvrig til de generelle merkna-dene i kap. 16.

Til § 5A-9

Endringene innebærer at oppgaver som tidligere var tillagt statlig regional barnevernmyndighet nå tillegges Barne-, ungdoms- og familieetaten. Endringen forutsetter ingen omfordeling av oppgaver mellom nivåene i etaten.

Det vises for øvrig til de generelle merkna-dene i kap. 16.

Til § 6-5

Endringene innebærer at oppgaver som tidligere var tillagt statlig regional barnevernmyndighet nå tillegges Barne-, ungdoms- og familieetaten. Endringen forutsetter ingen omfordeling av oppgaver mellom nivåene i etaten.

Det vises for øvrig til de generelle merkna-dene i kap. 16.

Til § 6-10 første ledd

Etter *første ledd annet punktum* skal den som utfører oppgaver for barneverntjenesten som ledd i hjelpetiltak etter § 4-4, legge frem politiattest. Bestemmelsen er en videreføring av dagens regler. Plikten til å legge frem politiattest for dagens tilsynsførere er imidlertid tatt ut av dagens bestemmelse og erstattet med en plikt i tredje punktum for personer som skal utøve tilsyn med barn i fosterhjem.

Første ledd tredje punktum er ny. Bestemmelsen inneholder for det første en plikt til å legge frem politiattest for tillitspersoner etter § 4-1 annet ledd. Det vises til nærmere omtale av ordningen

med tillitsperson i de generelle merknadene under kapittel 19. I tillegg regulerer bestemmelsen plikt til å legge frem politiattest for personer som skal utøve tilsyn med barn i fosterhjem etter § 4-22. Bakgrunnen for endringen er forslaget om at dagens tilsynsførere erstattes med personer som kommunen oppnevner til å føre tilsyn med barn i fosterhjem. Politiattest må legges frem for den instansen i kommunen som oppnevner personene som skal utføre tilsynet. Krav om politiattest vil også gjelde ansatte i kommunen som skal utføre tilsyn med barn i fosterhjem.

Til § 7-24 annet ledd

Det fremgår av bestemmelsen at fristen for å bringe et vedtak fattet av fylkesnemnda inn for domstolen, er en måned fra den dag den som har rett til å reise søksmål fikk melding om vedtaket. Fristen er endret fra to måneder til en måned, og er den samme som gjelder for andre saker etter tvisteloven.

Det vises for øvrig til de generelle merknadene i kap. 29.

Til § 8-2

Endringene innebærer at oppgaver som tidligere var tillagt statlig regional barnevernmyndighet nå tillegges Barne-, ungdoms- og familieetaten. Endringen forutsetter ingen omfordeling av oppgaver mellom nivåene i etaten.

Det vises for øvrig til de generelle merknadene i kap. 16.

Til § 8-4 annet ledd

Nytt *annet ledd* presiserer at sak anses reist fra det tidspunkt begjæring om tiltak er sendt fylkesnemnda. En endring i barnets tilknytning til kommunen i tidsrommet frem til vedtak er fattet medfører ingen endring i kommunens ansvar. Dersom den kommunen som har reist saken ikke får medhold i fylkesnemnda, vil det være tilflyttingskommunen som har ansvaret for å reise sak etter første ledd.

Det vises for øvrig til de generelle merknadene i kap. 27.

Til § 9-4

Bestemmelsens *første ledd første punktum* slår fast statens økonomiske ansvar for institusjoner og sentre for foreldre og barn. Det går videre frem at kommunene har et medansvar tilsvarende den

kommunale egenandelen slik denne er fastsatt etter § 9-5. Bestemmelsen er en videreføring av dagens regler om det økonomiske ansvaret for statlige tiltak.

Bestemmelsens *første ledd annet punktum* regulerer statens medfinansieringsansvar for fosterhjem. Prinsippet om at staten har et medfinansieringsansvar for fosterhjem er en videreføring av dagens regler. Dagens regler innebærer i praksis at staten refunderer en del utgifter til forsterkningstiltak over statsbudsjettets kap. 854. Etter dagens regler henger satsene for statens betalingsansvar for fosterhjem sammen med nivået på kommunens egenandel etter § 9-5. Endringene innebærer at departementet kan fastsette egne satser for statens betalingsansvar for fosterhjem.

Bestemmelsens *annet ledd* er en redaksjonell endring og innebærer ingen realitetsendring.

Bestemmelsens *trede ledd* gir hjemmel for å fastsette forskrift om betalingsordningen, herunder fastsette rammer for statens betalingsansvar. Et formål er å gi bestemmelser som tydeliggjør grensene mellom statens og kommunens betalingsansvar.

Det vises til generelle merknader under kap. 13.

Bestemmelsen er for øvrig endret som følge av at oppgaver som tidligere var tillagt statlig regional barnevernmyndighet nå tillegges Barne-, ungdoms- og familieetaten. Det vises til de generelle merknadene i kap. 16.

Til § 9-5

Endringene i bestemmelsen er av språklig og redaksjonell art og innebærer ingen materielle endringer. Som følge av at kommunen betaler en egenandel ved bruk av institusjon og sentre for foreldre og barn, er lovens ordlyd endret i samsvar med dette.

Det vises til generelle merknader under kap. 13.

Bestemmelsen er for øvrig endret som følge av at oppgaver som tidligere var tillagt statlig regional barnevernmyndighet nå tillegges Barne-, ungdoms- og familieetaten. Det vises til de generelle merknadene i kap. 16.

Til § 9-6

Endringen er en følge av at oppgaver som tidligere var tillagt statlig regional barnevernmyndighet nå tillegges Barne-, ungdoms- og familieetaten. Denne bestemmelsen regulerer rett for en region i etaten til å kreve refusjon fra en annen

region. Det er derfor presisert at refusjonsretten gjelder regionalt nivå i etaten. Det vises for øvrig til de generelle merknadene i kap. 16.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i barnevernloven.

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i barnevernloven i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i barnevernloven

I

I lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester gjøres følgende endringer:

Overskriften i kapittel 1 skal lyde:
Kapittel 1. Lovens formål og virkeområde *mv.*

Ny § 1-4 skal lyde:

§ 1-4 *Krav til forsvarlighet*

Tjenester og tiltak etter denne loven skal være forsvarlige.

§ 2-2 skal lyde:

§ 2-2 *Statlige barnevernmyndigheters organisatoriske inndeling*

De statlige barnevernmyndighetene består av departementet, Barne-, ungdoms- og familieetaten og fylkesmennene. De statlige barnevernmyndighetene ledes av departementet.

Barne-, ungdoms- og familieetaten er inndelt i sentralt, regionalt og lokalt nivå. Etatens sentrale nivå leder etatens virksomhet.

§ 2-3 annet og tredje ledd skal lyde:

Barne-, ungdoms- og familieetaten skal

- a) etter anmodning fra kommunen bistå barneverntjenesten i kommunen med plassering av barn utenfor hjemmet,
- b) ha ansvar for rekruttering og formidling av fosterhjem,
- c) ha ansvar for at fosterhjemmene får nødvendig opplæring og generell veiledning.

Barne-, ungdoms- og familieetaten skal ha internkontroll for å sikre at oppgavene utføres i samsvar med krav fastsatt i lov eller i medhold av lov. Barne-, ungdoms- og familieetaten må kunne gjøre rede for hvordan den oppfyller kravet til internkontroll. Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om internkontroll.

§ 2-3 a første ledd skal lyde:

Lovens bestemmelser om *Barne-, ungdoms- og familieetatens* oppgaver og myndighet kommer ikke til anvendelse i Oslo kommune. I Oslo kommune skal *Barne-, ungdoms- og familieetatens*

oppgaver og myndighet ivaretas av kommunen. *Kommunens vedtak om godkjenning etter § 5-8 kan påklages til sentralt nivå i Barne-, ungdoms- og familieetaten.*

§ 2-3 b skal lyde:

§ 2-3 b *Statlig tilsyn på barnevernområdet*

Statens helsetilsyn har det overordnede faglige tilsyn med barnevernvirksomheten i de enkelte kommuner, med institusjoner, sentre for foreldre og barn og omsorgssentre for mindreårige samt med andre statlige tjenester og tiltak etter denne loven. Statens helsetilsyn skal utøve myndighet i samsvar med det som er bestemt i barnevernloven og forskrifter til denne.

Fylkesmannen skal føre tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter etter barnevernloven kap. 1 til 9. Reglene i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner kapittel 10A gjelder for denne tilsynsvirksomheten.

Fylkesmannen skal også føre tilsyn med institusjoner og sentre for foreldre og barn etter kapittel 5 og omsorgssentre for mindreårige etter kapittel 5A.

Fylkesmannen skal videre føre tilsyn med lovligheten av andre statlige tjenester og tiltak etter denne loven. Fylkesmannen kan gi pålegg til Barne-, ungdoms- og familieetaten om å rette forhold som er i strid med bestemmelser etter denne loven. Det skal gis en rimelig frist til å rette forhold før pålegg benyttes. Pålegg kan påklages til Statens helsetilsyn.

Tilsynsmyndighetenes plikt til å føre tilsyn og adgang til å gi pålegg etter de foregående ledd omfatter også private som utfører tjenester og tiltak etter denne loven.

§ 3-5 nytt annet ledd skal lyde:

Når barn under 18 år sitter i varetekt eller gjennomfører fengselsstraff, skal barneverntjenesten holde jevnlig kontakt med kriminalomsorgen og barnet. Barneverntjenesten skal delta i planleggingen og tilretteleggelsen av tiltak etter endt opphold. Slik oppfølging under varetekt og straffegjennomføring skal regnes som et tiltak som er iverksatt før barnet har fylt 18 år, jf. § 1-3 annet ledd.

§ 4-1 skal lyde:

§ 4-1 *Hensynet til barnets beste*

Ved anvendelse av bestemmelsene i dette kapitlet skal det legges avgjørende vekt på å finne tiltak som er til beste for barnet. Herunder skal *det* legges vekt på å gi barnet stabil og god voksenkontakt og kontinuitet i omsorgen.

Barnet skal gis mulighet til medvirkning og det skal tilrettelegges for samtaler med barnet. Barn som barnevernet har overtatt omsorgen for kan gis anledning til å ha med seg en person barnet har særlig tillit til. Departementet kan gi nærmere forskrifter om medvirkning og om tillitspersonens oppgaver og funksjon.

§ 4-4 første og annet ledd skal lyde:

Barneverntjenesten skal bidra til å gi det enkelte barn gode levekår og utviklingsmuligheter ved råd, veiledning og hjelpetiltak. *Hjelpetiltak skal ha som formål å bidra til positiv endring hos barnet eller i familien.*

Barneverntjenesten skal, når barnet på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner har særlig behov for det, sørge for å sette i verk hjelpetiltak for barnet og *familien*.

§ 4-4 tredje ledd oppheves. Nåværende fjerde og femte ledd blir tredje og fjerde ledd.

§ 4-16 skal lyde:

§ 4-16 *Oppfølging av vedtak om omsorgsovertakelse*

Barneverntjenesten har etter omsorgsovertakelsen et løpende og helhetlig ansvar for oppfølgingen av barnet, herunder et ansvar for å følge utviklingen til barnet og foreldrene. Barneverntjenesten skal der hensynet til barnet ikke taler imot det, legge til rette for samvær med søsken. Barneverntjenesten skal kort tid etter omsorgsovertakelsen kontakte foreldrene med tilbud om veiledning og oppfølging. Dersom foreldrene ønsker det, skal barneverntjenesten som en del av oppfølgingen formidle kontakt med øvrige hjelpeinstanser.

§ 4-22 fjerde ledd oppheves. Nåværende femte ledd blir fjerde ledd.

§ 4-22 nytt femte og sjette ledd skal lyde:

Kommunen skal føre tilsyn med hvert enkelt barn i fosterhjem fra plasseringstidspunktet og frem til barnet fyller 18 år. Formålet med tilsynet er å føre kontroll med at barnet får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet og at de forutsetninger som ble lagt til grunn for plasseringen blir fulgt opp.

Kommunen skal sørge for at de som skal utøve tilsynet gis nødvendig opplæring og veiledning.

§ 4-25 annet ledd skal lyde:

Et vedtak etter § 4-24 første og annet ledd skal treffes av fylkesnemnda etter reglene i kapittel 7. Midlertidig vedtak kan treffes av barnevernadministrasjonens leder og av påtalemyndigheten. § 4-6 annet, fjerde og femte ledd gjelder tilsvarende. *Plasseringstiden etter det midlertidige vedtaket skal inngå i den totale plasseringstiden som gjelder for vedtak etter § 4-24 første og annet ledd.*

§ 4-27 skal lyde:

§ 4-27 *Plasseringsalternativer ved vedtak om særlige tiltak for barn og unge med alvorlige atferdsvansker*

Barne-, ungdoms- og familieetaten skal utpeke hvilke institusjoner som skal ta imot barn på grunnlag av vedtak som nevnt i § 4-24, jf. § 4-26.

§ 4-28 tredje ledd skal lyde:

Når plasseringen skjer med bistand fra *Barne-, ungdoms- og familieetaten*, jf. § 2-3, skal *Barne-, ungdoms- og familieetaten* etter anmodning fra barneverntjenesten i kommunen bistå barneverntjenesten med utarbeidelse av tiltaksplanen.

§ 5-1 skal lyde:

§ 5-1 *Ansvar for institusjoner*

Barne-, ungdoms- og familieetaten har ansvaret for etablering og drift av institusjoner, eventuelt med tilknyttede spesialisttjenester for omsorg og behandling av barn. Ansvarer gjelder institusjoner som hører under denne loven.

§ 5-4 første ledd skal lyde:

Barne-, ungdoms- og familieetaten skal gi regler for hvordan inntak og utskrivning skal besluttes.

§ 5-6 skal lyde:

§ 5-6 *Samarbeid med institusjoner som hører under andre lover*

For barn som det blir vurdert å plassere i en institusjon under en annen lov, skal *Barne-, ungdoms- og familieetaten* sørge for at det blir etablert et samarbeid med barneverntjenesten og disse institusjonene. Kongen kan gi regler om samarbeidsordninger, herunder om plikt til å delta i samarbeidsgrupper, inntaksteam o.l.

§ 5-7 annet ledd skal lyde:

Finner fylkesmannen at institusjonen eller senteret drives uforsvarlig, kan fylkesmannen gi pålegg om å rette på forholdet, eller å nedlegge driften. *Pålegget kan gis til institusjonens leder eller institusjonens eier.*

§ 5-8 første ledd skal lyde:

Private og kommunale institusjoner og private og kommunale sentre for foreldre og barn kan bare benyttes for barn som omfattes av loven dersom institusjonen eller senteret er godkjent av *regionalt nivå i Barne-, ungdoms- og familieetaten*. Institusjonen eller senteret kan bare godkjennes dersom det drives i samsvar med denne loven og de forskrifter som gjelder for den, og ellers drives på en forsvarlig måte. Avgjørelser om godkjenning etter denne loven er enkeltvedtak og kan påklages til *sentralt nivå i Barne-, ungdoms- og familieetaten*. Departementet kan gi nærmere forskrifter om godkjenningsordningen, herunder om vilkår for godkjenning, og om klageordningen.

Ny § 5-8 a skal lyde:

§ 5-8 a *Institusjoner med hjem*

Institusjoner som etter § 4-27 skal ta imot barn på grunnlag av vedtak eller samtykke som nevnt i § 4-24 eller § 4-26 kan omfatte institusjoner med hjem.

Hjemmene må ha særlige forutsetninger til å ta imot barn med alvorlige adferdsvansker og må være knyttet opp mot en oppfølgingsenhet.

Oppfølgingsenheten har ansvaret for oppfølgingen av hjemmene, herunder ansvaret for opplæring, behandling og veiledning.

Departementet kan gi forskrifter om institusjoner med hjem.

§ 5A-1 første og annet ledd skal lyde:

Barne-, ungdoms- og familieetaten skal gi barn som har kommet til riket og søkt asyl uten foreldre eller andre med foreldreansvar, tilbud om opphold på et omsorgssenter for mindreårige.

Tilbudet skal gjelde fra barnet blir overført fra utlendingsmyndighetene til Barne-, ungdoms- og familieetaten frem til det blir bosatt i en kommune eller forlater riket.

§ 5A-2 første ledd skal lyde:

Når barnet har opphold på et omsorgssenter, har *Barne-, ungdoms- og familieetaten* omsorgen for barnet. På vegne av *Barne-, ungdoms- og familieetaten* skal omsorgssenteret utøve omsorgen.

§ 5A-4 første ledd skal lyde:

Omsorgssenteret skal i samarbeid med barnet utrede barnets situasjon og behov og utarbeide et forslag til oppfølging av barnet mens det oppholder seg på omsorgssenteret. Forslaget skal oversendes *Barne-, ungdoms- og familieetaten* innen tre uker etter barnets ankomst til senteret. *Barne-, ungdoms- og familieetaten* skal innen seks uker etter barnets ankomst til senteret treffe vedtak om oppfølging av barnet mens det oppholder seg på senteret.

§ 5A-5 første ledd skal lyde:

Omsorgssenteret og *Barne-, ungdoms- og familieetaten* skal følge barnets utvikling nøye. Ved vesentlige endringer i barnets behov for oppfølging skal det om nødvendig treffes nytt oppfølgingsvedtak i tråd med § 5A-4 første ledd.

§ 5A-8 skal lyde:

§ 5A-8 *Ansvar for etablering og drift*

Barne-, ungdoms- og familieetaten har ansvar for at det etableres og drives omsorgssentre for mindreårige.

§ 5A-9 skal lyde:

§ 5A-9 *Økonomisk ansvar*

Utgiftene forbundet med opphold i omsorgssenter i medhold av § 5A-1 dekkes av *Barne-, ungdoms- og familieetaten*.

§ 6-5 skal lyde:

§ 6-5 *Klage over barneverntjenestens og Barne-, ungdoms- og familieetatens vedtak*

Enkeltvedtak som barneverntjenesten har truffet, og oppfølgingsvedtak som *Barne-, ungdoms- og familieetaten* har truffet, kan påklages til fylkesmannen.

Første ledd gjelder ikke saker som etter kapittel 7 hører under fylkesnemnda, med mindre noe annet er sagt i denne loven.

§ 6-10 første ledd skal lyde:

Den som skal ansettes i barneverntjenesten, jf. § 2-1, skal legge fram politiattest som nevnt i politiregisterloven § 39 første ledd. Tilsvarende gjelder for *støttekontakter* og andre som utfører oppgaver for barneverntjenesten som ledd i hjelpetiltak etter § 4-4. *Det skal også legges fram politiattest for tillitspersoner etter § 4-1 annet ledd og personer som skal utøve tilsyn med barn i fosterhjem etter § 4-22.*

§ 7-24 annet ledd skal lyde:

Fristen for å reise søksmål er *en måned* fra den dag den som har rett til å reise søksmål, fikk melding om vedtaket. Det kan gis oppfriskning mot oversittelse av søksmålsfristen.

§ 8-2 skal lyde:

§ 8-2 *Barne-, ungdoms- og familieetatens ansvar*

Barne-, ungdoms- og familieetaten skal yte tjenester etter denne loven til alle som oppholder seg i riket. Regionalt nivå i Barne-, ungdoms- og familieetaten skal yte tjenester etter denne loven til alle som oppholder seg i regionen.

§ 8-4 nytt annet ledd skal lyde:

Endring i barnets tilknytning til kommunen i tidsrommet mellom begjæring om tiltak er sendt fylkesnemnda og vedtak er fattet, medfører ingen endring i ansvarsforholdet. Dette gjelder med mindre den kommunen som har reist saken ikke får medhold i fylkesnemnda, eller det blir inngått avtale som nevnt i første ledd annet punktum.

§ 8-4 nåværende annet ledd blir tredje ledd.

§ 9-4 skal lyde:

§ 9-4 *Barne-, ungdoms- og familieetatens økonomiske ansvar for tiltak etter loven*

Barne-, ungdoms- og familieetaten skal dekke utgiftene til institusjoner og sentre for foreldre og barn som overstiger den andel av utgiftene som kommunen plikter å betale etter § 9-5. Barne-, ungdoms- og familieetaten skal dekke en andel av kommunens utgifter til fosterhjem etter satser som fastsettes av departementet.

Barne-, ungdoms- og familieetatens økonomiske ansvar gjelder for barn under 20 år.

Departementet kan gi forskrifter om betalingsordningen, herunder forskrifter som fastsetter nærmere rammer for statens betalingsansvar.

§ 9-5 skal lyde:

§ 9-5 *Kommunens økonomiske ansvar ved bruk av institusjoner mv*

Ved bruk av institusjon og sentre for foreldre og barn kan Barne-, ungdoms- og familieetaten kreve kommunen for egenbetaling for oppholdsutgifter etter satser som fastsettes av departementet. Egenbetalingen skal ytes av den kommunen som har søkt om inntak for et barn i tiltaket. Departementet kan gi forskrifter om egenbetalingen.

§ 9-6 skal lyde:

§ 9-6 *Rett for regionalt nivå i Barne-, ungdoms- og familieetaten til å kreve refusjon fra en annen region*

De utgiftene regionalt nivå i Barne-, ungdoms- og familieetaten har for et barn som ved innskrivningstidspunktet har bosted i en annen region, skal dekkes av Barne-, ungdoms- og familieetaten i den regionen der barnet bor. Departementet kan gi nærmere forskrifter om retten til å kreve refusjon.

II

1. Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.
2. Departementet kan gi overgangsregler.

Vedlegg 1**Tabellvedlegg**

Tabell 1.1 Antall og andel barn 0-22 år med tiltak i barnevernet, i alt og per. 31.12.2011, etter fylke og type tiltak

Fylke	Type tiltak	Barn med barnevernstiltak i løpet av året	Barn med barnevernstiltak per 31.12	Barn med barnevernstiltak per 31.12. per 1 000 barn
Østfold	Omsorgstiltak	525	436	5,5
	Hjelpetiltak	2541	1920	24,4
Akershus	Omsorgstiltak	634	547	3,2
	Hjelpetiltak	4137	2836	16,6
Oslo	Omsorgstiltak	758	651	4,1
	Hjelpetiltak	4768	3247	20,4
Hedmark	Omsorgstiltak	298	252	4,8
	Hjelpetiltak	1851	1302	25,1
Oppland	Omsorgstiltak	280	242	4,8
	Hjelpetiltak	1695	1231	24,1
Buskerud	Omsorgstiltak	484	414	5,5
	Hjelpetiltak	2580	1885	25,2
Vestfold	Omsorgstiltak	505	431	6,4
	Hjelpetiltak	1941	1189	17,6
Telemark	Omsorgstiltak	310	272	5,8
	Hjelpetiltak	1886	1223	25,9
Aust-Agder	Omsorgstiltak	172	148	4,4
	Hjelpetiltak	1278	949	28,5
Vest-Agder	Omsorgstiltak	368	310	5,7
	Hjelpetiltak	1521	1119	20,6
Rogaland	Omsorgstiltak	809	704	5
	Hjelpetiltak	3492	2432	17,3
Hordaland	Omsorgstiltak	815	699	4,7
	Hjelpetiltak	3880	2666	18,1
Sogn og Fjordane	Omsorgstiltak	120	103	3,1
	Hjelpetiltak	942	702	21,3
Møre og Romsdal	Omsorgstiltak	476	414	5,5
	Hjelpetiltak	2478	1909	25,3

Tabell 1.1 Antall og andel barn 0-22 år med tiltak i barnevernet, i alt og per. 31.12.2011, etter fylke og type tiltak

Fylke	Type tiltak	Barn med barnevernstiltak i løpet av året	Barn med barnevernstiltak per 31.12	Barn med barnevernstiltak per 31.12. per 1 000 barn
Sør-Trøndelag	Omsorgstiltak	560	479	5,5
	Hjelpetiltak	2187	1577	18,1
Nord-Trøndelag	Omsorgstiltak	283	256	6,4
	Hjelpetiltak	1388	993	24,7
Nordland	Omsorgstiltak	540	458	6,7
	Hjelpetiltak	2347	1672	24,3
Troms Romsa	Omsorgstiltak	320	266	5,7
	Hjelpetiltak	1775	1233	26,6
Finnmark Finnmárku	Omsorgstiltak	228	188	8,6
	Hjelpetiltak	926	670	30,7

Tabell 1.2 Barnevernstiltak i løpet av året. Andel av tiltak innen ulike kommunekategorier. Prosent. 2011

	Kommuner (0-1999 innbyggere)	Kommuner (2000-4900 innbyggere)	Kommuner (5000-19999 innbyggere)	Kommuner (20000+ innbyggere)
Barnehage	5,0	5,2	5,1	4,5
Støttekontakt	4,7	4,6	3,3	3,1
Besøkshjem/avlastningstiltak	11,6	12,0	10,3	8,6
Hjemkonsulent, avlastning i hjemmet	2,0	2,1	2,1	1,4
Skolefritidsordning	3,6	3,6	4,2	4,4
Fritidsaktiviteter	4,9	4,9	4,8	4,4
Tilsyn i hjemmet	1,2	1,4	1,3	1,3
Økonomisk hjelp	12,3	9,4	9,9	8,1
Utdanning/arbeid	1,2	0,3	0,5	0,4
Medisinsk undersøkelse og behandling	0,3	0,5	0,7	0,8
Behandling av barn med særlige opplæringsbehov	0,2	0,0	0,1	0,0
Senter for foreldre og barn	0,1	0,4	0,3	0,6
Egen bolig/hybel	0,6	0,6	0,6	1,2
Bolig med oppfølging	2,5	1,4	1,8	1,6
Beredskapshjem	1,2	1,1	1,5	1,5
Fosterhjem (utenfor familien)	4,1	3,9	4,0	3,5
Fosterhjem (familieplassering)	1,8	1,7	1,7	1,9

Tabell 1.2 Barnevernstiltak i løpet av året. Andel av tiltak innen ulike kommunekategorier. Prosent. 2011

	Kommuner (0-1999 innbyggere)	Kommuner (2000-4900 innbyggere)	Kommuner (5000-19999 innbyggere)	Kommuner (20000+ innbyggere)
Forsterket fosterhjem (utenfor familien)	2,3	2,9	3,6	4,1
Forsterket fosterhjem (familieplassering)	0,5	0,5	0,4	0,5
Barnevernssinstitusjon	0,8	1,0	1,7	2,8
Plassering i institusjon etter annen lov	0,1	0,1	0,1	0,1
Poliklinisk psykiatrisk behandling	0,2	0,5	0,4	0,2
MST - multisystemisk terapi	0,5	0,4	0,8	0,7
PMTO - foreldreveiledning	1,1	1,2	1,1	0,7
Andre hjemmebaserte tiltak	2,2	4,0	3,6	3,8
Vedtak om deltagelse i ansvarsgruppe	6,5	7,5	6,6	6,1
Vedtak om råd og veiledning	17,0	16,8	16,3	16,7
Andre tiltak	11,3	11,6	13,1	17,0
Totale antall tiltak	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabell 1.3 Antall barn med ett, to eller flere hjelpetiltak fra barnevernet, 2007-2010. Tall fra SSB

	2007		2008		2009		2010	
	Antall	%	Antall	%	Antall	%	Antall	%
Antall hjelpetiltak								
Ett hjelpetiltak	14747	55,9	13997	50,9	14681	50,6	14874	49,1
To eller flere hjelpetiltak	11654	44,1	13514	49,1	14357	49,4	15440	50,9
Totalt	26404	100,0	27511	100,0	29038	100,0	30316	100,0

Offentlige institusjoner kan bestille flere eksemplarer fra:
Departementenes servicesenter
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 22 24 20 00

Opplysninger om abonnement, løssalg og pris får man hos:
Fagbokforlaget
Postboks 6050, Postterminalen
5892 Bergen
E-post: offpub@fagbokforlaget.no
Telefon: 55 38 66 00
Faks: 55 38 66 01
www.fagbokforlaget.no/offpub

Publikasjonen er også tilgjengelig på
www.regjeringen.no

Trykk: 07 Oslo AS – 04/2013

