

12.10.2021

Innspill til Barnevernsutvalget - høst 2021

1. Innledning

Barneombudet er glad for at det de siste årene har blitt økt fokus på barnevernet i Norge, og at det nå er satt ned et utvalg som skal vurdere og styrke rettssikkerheten i barnevernet. Vi er avhengig av et velfungerende barnevern for at barn og unge i Norge skal få den nødvendige hjelp, omsorg og beskyttelse de har krav på.

Mange av barnevernets oppgaver er komplekse og krevende, og omfatter inngripende myndighetsutøvelse. Dette gjør at det må stilles strenge krav til hvordan tjenesten utøves og organiseres. Tilsyn og rapporter de senere år har vist at det er behov for forbedringer på en rekke områder innenfor barnevernfeltet. Oppmerksomheten barnevernet har fått i den Europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) gjør også at vi må ha økt oppmerksomhet rundt barneverntjenestens arbeid.

Barnevernsutvalget ble nedsatt etter et enstemmig vedtak i Stortinget hvor regjeringen ble bedt om å “sette ned et ekspertutvalg som skal gjennomgå norsk barnevern med mål om å bedre rettssikkerheten i alle ledd av tjenesten”.

Utvalgets mandat samsvarer imidlertid ikke med dette, og slik mandatet er utformet, skal utvalget i hovedsak se på hvordan rettssikkerheten kan styrkes i de mest alvorlige og sammensatte sakene. Dette er etter Barneombudet syn for snevert, og er også pekt på av Familie- og kulturkomiteen som i Innst. 625 L (2020–2021) hvor det i punkt 2.3 trekkes frem at

“Komiteen har merket seg at mandatet til det offentlige ekspertutvalget som er nedsatt for å bedre kvalitet og rettssikkerhet i barnevernet, ser ut til å være særskilt innrettet mot de mest alvorlige sakene. Komiteen forutsetter at arbeidet følger vedtaket i Stortinget som tydelig sier at rettssikkerheten i alle ledd skal bedres.”¹

¹ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2020-2021/inns-202021-625l/?all=true>

Barneombudet forutsetter at dette blir fulgt opp fra departementets side.

Selv om det er viktig at utvalget ser på rettssikkerheten i de mest alvorlige sakene, er det en kjent sak at utfordringene gjerne starter på et langt tidligere tidspunkt i barnas liv. I de mest alvorlige sakene, slik disse defineres i utvalgets mandat, har barnet og familiene som oftest vært kjent for barneverntjenesten og andre instanser over lang tid, uten at barneverntjenesten har klart å snu en negativ utvikling. I vår rapport fra 2020 «De tror vi er Shitkids» så vi utelukkende på saker hvor barn bodde på barnevernsinstitusjon.² Mange av disse sakene faller utvilsomt inn under kategorien «mest alvorlig og sammensatte». I disse sakene så vi at barn og familier ofte hadde vært i kontakt med barnevernet i mange år, uten at barna fikk god nok hjelp. Selv om det kan være mange årsaker til dette, var en fellesnevner at barnevernet ikke kom tidlig nok inn med gode og «tunge» nok hjelpetiltak som sto i forhold til problemene.

Når utvalget skal vurdere hvordan rettssikkerheten skal styrkes i de mest alvorlige og sammensatte sakene, bør det derfor også sees på hva det er som eventuelt skaper de alvorlige og sammensatte sakene. Det bør sees på hvordan vi kan bygge opp et barnevern som i større grad enn i dag klarer å redusere risikoen for at barn utvikler alvorlige vansker og et stort hjelpebehov.

Utvalget bør etter vårt syn ta utgangspunkt i de grunnleggende premissene for rettssikkerhet i barnevernet og hva som må ligge til grunn for å drive godt og forsvarlig barnevern. Dersom utvalget kun skal vurdere rettssikkerheten «etter at det har gått galt», vil utredningen dessverre bli mangelfull og ikke favne helheten og kompleksiteten i barnevernet. Som et billedlig eksempel kan man da si at utvalget skal forsøke å reparere loftet i et hus, uten å se på hullene i grunnmuren.

Etter Barneombudets syn ville det beste vært om utvalgets mandat ble utvidet i tråd med Stortingets anbefaling om at utvalget ser på rettssikkerheten i alle ledd av sakene.

Dersom mandatet ikke blir utvidet, bør mandatet likevel tolkes til å omfatte rettssikkerhet i videre forstand, slik at utvalget kan se på hvordan den grunnleggende rettssikkerheten i barnevernet kan styrkes.

Etter vårt syn kan dette innfortolkes i mandatets første punkt hvor det fremgår at utvalget skal se på «systemer eller organisatoriske løsninger for kvalitetssikring av barneverntjenestens beslutningsgrunnlag, vurderinger og avgjørelser i alle typer tvangssaker».

² <https://www.barneombudet.no/uploads/documents/Publikasjoner/Fagrapporter/De-tror-vi-er-shitkids.pdf>

Barneombudet reagerer på at utvalgets mandat ikke inneholder et punkt om hvordan barnas rettssikkerhet skal ivaretas etter en plassering utenfor hjemmet. Særlig da mandatet eksplisitt nevner foreldrenes rettssikkerhet. Barneombudet mener det er viktig at utvalget også ser på barnas rettssikkerhet, særlig i lys av den senere tids avgjørelser fra Høyesterett og EMD.

Barneombudet har i etterkant av den senere tids avgjørelser i EMD og Høyesterett vært bekymret for barnas rettssikkerhet i etterkant av en plassering. Dette gjelder særlig hvordan gjenforeningsmålsetningen skal praktiseres i lys av barnets beste og omfanget av samvær. Vi har hatt kontakt med både kommuner og fosterforeldre som er bekymret, og som viser til at samværsomfanget etter omsorgsovertakelser har gått opp. I flere saker fremholder både kommunene og fosterforeldre at dette ikke har vært til det beste for barna.

Barneombudet er redd for at det nå automatisk legges til grunn et høyere samværsomfang med biologiske foreldre etter omsorgsovertakelse, uten at omfanget av samværet er godt nok vurdert ut ifra barnets beste. Vi er i tillegg bekymret for at det nå i for stor grad legges opp til at barn skal gjenforenes med biologiske foreldre, uten at det foretas tilstrekkelig gode vurderinger av hva som er til barnets beste i den konkrete sak.

Barneombudet reagerer også på at det kan se ut til at flere barnevernledere mener at terskelen for omsorgsovertakelser har blitt høyere de senere år.³ Dette beror i så fall på en misforståelse som kan være svært alvorlig for mange barn. Høyesterett slo i fjor fast at terskelen for omsorgsovertakelser i Norge kan videreføres, også etter den senere tids avgjørelser i EMD. Det er derfor helt klart at terskelen rettslig sett ikke er endret (se HR-2020-02081-A avsnitt 45).

Barneombudet har tidligere skrevet et brev til BFD og Bufdir, hvor vi redegjør for vår forståelse av sakene i EMD og Høyesterett. I stedet for å gjengi deler av brevet her, har vi valgt å vedlegge brevet i sin helhet.⁴

Barneombudet anbefaler:

- Utvalget bør søke å klargjøre forholdet mellom gjenforeningsmålsetningen og barnets beste etter avgjørelsene i EMD og HR.
- Utvalget bør se på uttalelsen om at barn ikke kan utsettes for en «urimelig belastning» gjennom samvær, og vurdere om dette er i tråd med barnekonvensjonen.

³ <https://www.aftenposten.no/norge/i/ALpmbA/barnevernsledere-tror-at-man-i-flere-saker-kommer-til-at-det-er-best-f>

⁴ <https://www.barneombudet.no/uploads/documents/Barneombudet-mener/Innspill-til-myndighetene/2020/Innspill-til-oppfolging-barnevern.pdf>

Av utvalgets mandat fremgår at de skal se på «institusjonstilbudet for barn med særlig omfattende oppfølgingsbehov». Mandatet inneholder derimot ingen punkter som direkte omhandler rettssikkerheten til barn i fosterhjem. Dette er etter vårt syn en svakhet, da 9 av 10 barn som er plassert utenfor hjemmet i barnevernet bor i fosterhjem.⁵ Vi mener derfor at utvalget også bør se på endringer og strukturer for hvordan rettssikkerheten til barn i fosterhjem i best kan ivaretas.

I det følgende vil vi redegjøre for de grunnforutsetningene i barnevernet som vi mener utvalget bør se på, og som vi mener må ligge til grunn for at rettssikkerheten i barnevernet best mulig skal kunne ivaretas.

2. Barns medvirkning og vurderinger av barns rettigheter – barnekonvensjonen artikkel 12 og 4

Når utvalget skal vurdere og komme med forslag til endringer i barnevernet er det viktig at det innhentes erfaringer fra barn og unge som selv har fått hjelp fra barnevernet, jf. FNs barnekonvensjon artikkel 12. Det er fastslått at bestemmelsen også gjelder medvirkning på systemnivå. Vi vil vanskelig kunne lage et barnevern til det beste for barn uten barn og unges medvirkning. Dette er viktig å ha med seg i det videre utvalgsarbeidet.

Barnekonvensjonen artikkel 4 pålegger staten å sette inn alle egnede tiltak for å oppfylle forpliktelsene som følger av konvensjonen. Ved ny lovgivning, utforming av planer og politikk innebærer det at myndighetene må vurdere hvilke konsekvenser forslaget har for oppfyllelsen av barns rettigheter. Dette innebærer blant annet at det må gjøres en barnerettighetsvurdering når det skal skje endringer på barnevernsfeltet. I *Meld. St. 18 (2020–2021) Oppleve, skape, dele — Kunst og kultur for, med og av barn og unge* oppsummeres dette etter vårt syn på en god måte, og det vises i under punkt 4 til at:

«Staten har ei plikt til å oppfylle, respektere og beskytte rettane til barn. Barnekonvensjonen artikkel 4 pålegg staten å setje inn alle veileigna lovgivingsmessige, administrative og andre tiltak for å oppfylle dei forpliktingane staten har etter barnekonvensjonen. Når myndigheitene gjennomfører ny politikk eller lagar nye lover, skal dei gjere det som blir kalla ei barnerettsvurdering. Det vil seie at myndigheitene må vurdere kva for konsekvensar dei foreslåtte tiltaka vil få for om vi klarer å oppfylle rettane barna har. Barne- og ungdomspolitikken må derfor ta utgangspunkt i rettane til barna og det ansvaret myndigheitene har, slik

5

https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern/Barn_og_unge_med_tiltak_fra_barnevernet/barn_i_fosterhjem/

det blant anna er nedfelt i internasjonale regelverk og det norske lovverket. I dette avsnittet gjer vi greie for rammene som gjeld for barne- og ungdomskulturpolitikken.»

De europeiske barneombudene har laget et rammeverk for barnerettighetsvurderinger. For mer informasjon se våre nettsider.⁶

3. Statens overordnede ansvar

Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3, 6, 19 og 20 gir barn rett til en trygg oppvekst og beskyttelse mot vold, overgrep og omsorgssvikt. Staten er ansvarlig for å overholde disse forpliktelsene. Staten skal sørge for et system som sikrer barn en trygg oppvekst i hjemmet. Dersom dette ikke anses mulig, har barnet krav på at staten finner et alternativt omsorgstilbud som sikrer optimal utvikling ut fra barnets forutsetninger. Barnets beste skal alltid være avgjørende for hvilke tiltak som settes inn.

Barnevernloven gir både den kommunale barneverntjenesten og det statlige barnevern adgang til å treffe avgjørelser overfor barn og deres familier. Dette er ofte inngripende tiltak som gjør at vi befinner oss i kjernen av legalitetsprinsippet. Sterke inngrep i den enkeltes grunnleggende rettigheter setter også strenge krav til at tjenesten drives på en forsvarlig måte. Tjenester med adgang til inngripende tvangsmyndighet er tradisjonelt statlige tjenester, for eksempel politi, kriminalomsorg og psykisk helsevern.

I Norge har Stortinget gjennom lov valgt å delegere ansvaret for barnevernets førstelinje til kommunene. Dette betyr ikke at staten er fritatt for ansvar. Når Stortinget har valgt å delegere et ansvar gjennom lov, er det også deres rolle å påse at dette ansvaret blir forvaltet på en forsvarlig måte. At myndighetsutøvelsen, som her er delegert, ofte er svært inngripende og kompleks gjør at det er særlig viktig å følge nøye med på hvordan ansvaret forvaltes av kommunene.

Det er etter Barneombudets syn avgjørende at statlige myndigheter er bevisst sitt ansvar for barneverntjenesten og hvilke rettslige forpliktelser som følger av internasjonale konvensjoner. Staten kan ikke delegere et ansvar til kommunene uten å følge dette tilstrekkelig godt opp. Vi mener det er naturlig at utvalget omtaler dette i sin utredning.

⁶ <https://www.barneombudet.no/uploads/documents/Publikasjoner/Andre-publikasjoner/ENOCs-Rammeverk-for-barnerettighetsvurderinger.pdf>

4. Nærmere om de grunnleggende forutsetningene for ivaretagelse av rettssikkerhet i barnevernet

4.1 Innledning

Tilsyn og rapporter fra både Helsetilsynet og statsforvalterne de senere årene viser til dels store utfordringer i kommunenes arbeid på barnevernfeltet. Dette omfatter både landsomfattende tilsyn og tilsyn gjennomført i enkeltsaker. Funnene fra tilsyn gjør det nødvendig med økt statlig styring av barneverntjenesten, dersom ansvaret for førstelinjetjenesten fortsatt skal ligge i kommunene. Når staten har delegert et ansvar til kommunene, og kommunene ikke evner å ivareta dette ansvaret tilfredsstillende, er det avgjørende at staten stiller krav til hva barneverntjenester må oppfylle for å kunne drive forsvarlig.

Kvaliteten og kapasiteten i den kommunale barnevernstjenesten varierer betydelig mellom kommuner. Dette fører til at den beskyttelsen og hjelpen barn får i Norge i stor grad avhenger av hvor i landet de bor.

Barneombudet er bekymret for at barnevernreformen som skal gjennomføres i 2022 ikke er tilstrekkelig utredet med tanke på kommuners kapasitet, kompetanse og ressurser. Det er også usikkert hvilke konsekvenser en ny ansvarsfordeling vil medføre, for eksempel om det vil føre til at enkelte statlige barnevernstiltak som små kommuner er avhengig av, vil forsvinne. Det er behov for at staten setter kommunene i stand til å forvalte ansvaret de nå skal få etter den nye reformen.

Barneombudet mener staten må stille tydeligere krav og beskrivelser av hva barneverntjenester som et minimum må tilfredsstillende for å være i stand til å ivareta forpliktelsene etter barnevernloven og barnekonvensjonen. Når staten over tid ser at ikke alle kommuner evner å ivareta ansvaret godt nok, er det avgjørende at staten setter ytterligere krav til tjenesten og gjennom økonomiske tildelinger setter kommunene i stand til å forvalte ansvaret på en forsvarlig måte.

Vi mener derfor utvalget må se på om staten blant annet bør legge nærmere føringer for størrelsen på barneverntjenestene, antall ansatte, tilgangen på hjelpetiltak og innholdet i en undersøkelse

4.2 Antall ansatte

Det er en grunnleggende forutsetning for å ivareta rettssikkerheten i barnevernet at tjenestene til enhver tid har tilstrekkelig antall ansatte med nødvendig kompetanse. Barneombudet mener derfor at utvalget må se på hvor mange ansatte det bør være i en barneverntjeneste for at tjenesten skal kunne drives forsvarlig.

I en undersøkelse fra 2015 fremgår det at 80 prosent av ansatte i kommunalt barnevern opplever at stor arbeidsmengde hindrer dem i å gjøre en god nok jobb. Dette samsvarer med nyere tall som viser at 216 av landets 267 barneverntjenester har mer enn 15 barn per ansatt i gjennomsnitt. I NIFU-rapport 2017:28 sier to av tre barnevernledere at de ikke har nok saksbehandlere i sin tjeneste. Kommunemonitoren til Bufdir viser at saksbehandlere i barnevernet kan ha ansvar for opptil 30-50 barn samtidig. I Barneombudets rapport «De tror vi er shitkids» fra 2020 fant vi store mangler i barneverntjenestens oppfølging av barn på institusjon. Barne- og familieministeren har selv sagt til Stortinget at det må ansettes 1250 nye saksbehandlere i barnevernet for å nå nivået de ansatte mener er forsvarlig.⁷

Endring av ansvars- og finansieringsfordeling mellom stat og kommune (barnevernreformen) vil føre til at flere store oppgaver flyttes til kommunene. I 2019 kom delrapport 4 fra «Forsøk med ny ansvarsfordeling mellom stat og kommune på barnevernområdet».⁸ Rapporten viser hvor krevende det er å bygge opp en god barneverntjeneste og understreker behovet for økte ressurser i kommunalt barnevern. Det kommer frem på side 95 at: «For kommunale barnevernstjenester med store behov for tiltak og manglende kapasitet vil økt ansvar, med større egenbetaling og flere oppgaver, i første rekke innebære økte utgifter og økt arbeidspress. Insentivene til reduserte kostnader vil styrkes, men handlingsrommet for å få det til vil reduseres, med mindre barnevernet tilføres mer ressurser i en overgangsperiode».

Det er også fremholdt i rapporten at god forebygging ikke nødvendigvis fører til færre inngripende saker, i alle fall ikke på kort sikt. Det motsatte kan også være tilfelle, at et godt forebyggende arbeid fører til flere inngripende saker, fordi mørketallene blir mindre. Forsvarlig bemanning er derfor avgjørende for å kunne redusere mørketallene og for å kunne drive god forebygging.

For å sikre at alle barn i Norge får den hjelpen og beskyttelsen de har krav på, må staten gi klare føringer til kommunene på hvordan barnevernet skal organiseres for at tjenesten skal være tilstrekkelig faglig robust. Dette må gjøres blant annet gjennom krav til antall ansatte i tjenesten, eventuelt en bemanningsnorm.

Barneombudets anbefalinger:

- Utvalget bør vurdere antall ansatte og hvor store tjenestene må være for å kunne ivareta rettssikkerheten til barn og familier.

⁷ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=76220>

⁸ https://www.regjeringen.no/contentassets/b87f5a6b0e05436587c9110d2ae75884/folgeevaluering-av-forsok-med-ny-ansvarsfordeling-pa-barnevernomradet_endelig-rapport-01102019.pdf

- Utvalget bør vurdere om det bør innføres en bemanningsnorm og hvordan denne skal se ut. FO har tidligere foreslått en øvre grense på 15 barn per saksbehandler.

4.3 Flere samarbeidskommuner?

I 2011 anbefalte Barnevernpanelet at hver barneverntjeneste bør ha en minimumsnorm på fem fagårsverk.⁹ I rapporten ble det pekt på at langt flere kommuner bør inngå i samarbeidsordninger, da det vil være vanskelig å prioritere så mange stillinger i små kommuner.

I 2019 foretok Telemarksforskning en utredning om små kommuner.¹⁰ Det ble i den forbindelse gjennomført en spørreundersøkelse om hvor mange fagstillinger kommuner har i barneverntjenesten. Det var 24 kommuner (35 %) som svarte på dette spørsmålet. Av disse var det ingen som hadde mindre enn 1 stilling i barnevernet, men 21 % som hadde 1-3 stillinger og 46 % som hadde 3-4 stillinger.¹¹ Kun 1/3 av småkommunene med barnverntjenesten i egen organisasjon, tilfredsstilte anbefalingene fra barnevernpanelet om 5 eller flere stillinger i barnevernet. I rapporten pekes det også på at gjennomsnittlig antall fagårsverk i barnevernet pr. 1000 barn i alderen 0–17 år er 4,9. Dette medfører ifølge rapporten at alle kommuner med færre enn 1000 barn (ca. 5000 innbyggere) har smådriftsulempere i barnevernet. En kommune med 2500 innbyggere må eksempelvis ha om lag dobbelt så mange fagårsverk pr. innbygger som andre kommuner for å tilfredsstille en slik norm.

Flere utredninger har vist at interkommunale samarbeid kan ha fordeler for barneverntjenesten, dersom forholdene legges til rette for det. I 2006 ble eksempelvis forsøket med interkommunale samarbeid om barnevern i Vest-Telemark evaluert.¹² Av rapporten fremgår at de ansatte før samarbeidet beskrev arbeidet i små kommuner som en tung belastning og at det var vanskelig å gå inn i saker som berørte familie, venner og naboer. De pekte også på at det var en utfordring for andre å skulle gå inn i saker som vikar i forbindelse med sykmelding og ferie – «man visste ingen ting». Dette ble annerledes etter samarbeidet og de ansatte mente dette ga muligheter for å spille på hverandre i faglig tunge saker. De utalte at det «er alltid noen å snakke med, og det er alltid noen med erfaring på det meste».

Rapporten konkluderer på side 8 med at «Det synes klart at samarbeidet har bidratt til et mer robust fagmiljø, økt kompetanse og bedre tjenester. De ansatte ser det som

⁹ https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/barnevern/2011/barnevernpanelets_rapport.pdf

¹⁰ https://www.regjeringen.no/contentassets/cc6fa29f7d0244059d62a98a4fdc5dfd/rapport_sma-kommuner_kmd_telemarksforskning-992102-11000322.pdf

¹¹ I 2018 var det 68 barnevernstjenester med mindre enn fem stillinger. Fem kommuner hadde kun én stilling til barnevern eller mindre. Landets minste barneverntjeneste hadde bare 0,2 stilling.

¹² <https://openarchive.usn.no/usn-xmlui/bitstream/handle/11250/2439356/1237.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

en stor styrke å ha fått flere kolleger å spille på, og dette har også bidratt til økt trivsel i en krevende jobb med stort ansvar».

Som avgjørende suksesskriterier blir det på samme side vist til svært gode forberedelser, samt god og ryddig ledelse.

Tilsvarende resultater fremgår av rapporten «Barnevernet i små kommuner – status og utfordringer», som ble utarbeidet av Deloitte på oppdrag fra KS i 2012.¹³ Av sammendraget på side 1 fremgår følgende:

90 prosent av kommunene som deltar i et interkommunalt samarbeid synes samarbeidet fungerer godt og at det har bidratt til en bedre barnevernstjeneste. Flertallet av kommunene mener at samarbeidet har bidratt til et større fagmiljø og bedre tilgang på barnevernsfaglig kompetanse og at samarbeidet har bidratt til større avstand til personer i enkeltsaker. Viktige forutsetninger for et godt interkommunalt samarbeid er: Vilje til samarbeid, tydelige og definerte oppgave- og ansvarslinjer og fungerende administrativt system på tvers av kommunene. Betydningen av at det gjøres et grundig arbeid i etableringen av felles administrative systemer og IKTsystemer er også trukket fram. De faktorer som skaper størst utfordringer for det interkommunale samarbeidet er: Manglende samhandling med andre tjenester i kommunen etter inngåelsen av interkommunalt samarbeid, ulik prioritering og manglende kommunikasjon (på tvers av kommuner).

I de senere år er det flere kommuner som har slått seg sammen, eller blitt en del av interkommunale samarbeid. Flere av disse har meldt om en økning i antall bekymringsmeldinger i etterkant.¹⁴ Dette kan tyde på at det er enklere å melde til barneverntjenesten når kommunen eller barnevernstjenesten er større. På denne måten reduseres mørketallene og barns rettsikkerhet styrkes.

Et annet forhold er at turnoveren i små tjenester er særlig høy, jf. Bufdirs kompetanseutredning.¹⁵

Barneombudet anbefaler:

- Utvalget bør vurdere om det er hensiktsmessig at flere kommuner inngår i samarbeid på barnevernsfeltet.

4.3 Hjelpetiltak

¹³ <https://www.ks.no/contentassets/fd8ba5db991d4c5cb21528da9cfacd0d/rapport.pdf>

¹⁴ Se feks <https://www.aftenposten.no/norge/i/WbarOG/da-kommunene-slo-sammen-barnevernstjenestene-kom-det-et-skred-av-nye>

¹⁵ <https://www.bufdir.no/globalassets/bufdirs-kompetanseutredning-endelig.pdf> side 44

At barn og familier får riktig hjelp til rett tid ligger etter Barneombudets syn i kjernen av rettssikkerheten i barnevernet. Tidlig innsats er avgjørende for å sikre at barn får en god utvikling. Barn har etter barnekonvensjonen artikkel 19 rett til at staten tilrettelegger tiltak som skal avhjelpe mangler i omsorgen fra foreldrene. Det samme gjelder EMK artikkel 8, hvor EMD har satt krav til at andre tiltak skal ha vært prøvd før man går til omsorgsovertakelse.

Barn og unge som barnevernet kommer i kontakt med har ofte en vanskelig bakgrunn og lever under familieforhold som kan være skadelig for utviklingen deres. Selv om dette ofte er godt kjent for barnevernet, mangler den gode tidlige innsatsen som er nødvendig i mange av disse sakene. Gjennom vårt institusjonsprosjekt så vi at mange ungdommer utvikler store problemer fordi den tidlige innsatsen ikke er sterk nok eller godt nok tilpasset den enkelte familie og barns utfordringer. Hadde barna og familiene fått bedre hjelp tidligere, kunne mange barn for eksempel unngått å utvikle atferdsvansker.

I institusjonsprosjektet så vi også at det er stor ulikhet mellom kommunene når det kom til hvilke tiltak de faktisk kjenner til og har til rådighet. Det er derfor tilfeldig hvilken hjelp barn i Norge får, ut ifra hvor de er bosatt. En kommune kan eksempelvis ha gode erfaringer med en type tiltak, mens en annen kommune ikke en gang har hørt om eller valgt å benytte seg av samme tiltak.

Det eksisterer i dag en rekke kunnskaps- og evidensbaserte hjelpetiltak som i liten grad benyttes i barnevernet, eller kun benyttes av et fåtall kommuner. I veldig mange saker benyttes det kun råd og veiledning. I rapporten «Barnevernets undersøkelsesarbeid - fra bekymring til beslutning» fra 2019, vises det til at råd og veiledning ble iverksatt i forhold til 71% av barna som fikk hjelpetiltak.¹⁶ Støttetiltak var langt sjeldnere, og bare 5% fikk utelukkende støttetiltak. En fjerdedel av barna fikk samarbeidstiltak.

I FHI-rapporten «Barn, unge og kriminalitet (2020)» konkluderes det med at de beste tiltakene brukes for lite.¹⁷ I rapporten kommer det frem at for mange av dagens tiltak ikke er evaluert og at effekten derfor er usikker. Rapporten trekker frem følgende tiltak med best dokumentert effekt for forebygging av at barn med store atferdsproblemer begynner med kriminalitet:

- Parent Management Training Oregon (PMTO)
- De utrolige årene (DUÅ)

¹⁶https://bibliotek.bufdir.no/BUF/101/barnevernets_undersokelsesarbeid_fra_bekymring_til_beslutning_delrapport_4_redigert.pdf

¹⁷ <https://www.fhi.no/contentassets/9edd82a6bff54e488870e612131bb242/barn-unge-og-kriminalitet-2020.pdf>

- Tidlig innsats for barn i risiko (TIBIR).

For ungdom som har begått kriminalitet trekker rapporten frem multisystemiske tiltak, og viser til at de tiltakene med best dokumentert effekt blant annet er:

- Funksjonell familieterapi (FFT)
- Multisystemisk terapi (MST)
- Treatment Foster Care Oregon (TFCO) (behandlingshjem)

Rapporten anbefaler økt satsing på disse tiltakene, inkludert å gjøre dem tilgjengelig for flere kommuner.

På denne bakgrunn mener Barneombudet at utvalget bør se på om tilgangen på hjelpetiltak må reguleres i større grad enn i dag. Vi mener det bør vurderes om det skal stilles krav gjennom lov eller forskrift til at alle kommuner må ha tilgang på kunnskapsbaserte hjelpetiltak. Den friheten kommunene i dag har i valg av tiltak fører til at mange barn og familier ikke får riktig hjelp når de trenger det. Dette fører igjen til at mange barn utvikler store og sammensatte problemer. Vi er av den oppfatning at det ikke lenger bør være fullstendig frihet for kommunene på dette området.

Det må også videreutvikles og forskes mer på kunnskapsbaserte hjelpetiltak rettet mot barn og ungdom i familier der problemene er sammensatte og varige. Dette gjelder også hjelpetiltak som er egnet til å løse akutte situasjoner og forhindre akuttvedtak. Barn og unge må få medvirke i denne prosessen.

Barneombudets anbefalinger:

- Utvalget bør se på muligheten for å regulere hvilke typer tiltak alle kommuner som et minimum må ha tilgang til.
- Utvalget bør se på om krav til kvaliteten på hjelpetiltakene skal reguleres i lov eller forskrift.
- Utvalget bør foreslå at det forskes på og videreutvikles kunnskapsbaserte hjelpetiltak.

4.4 Tydeligere krav til barneverntjenestens undersøkelser

Når barnevernstjenesten har grunn til å anta at et barn har behov for hjelp fra barnevernet, skal de undersøke barnets omsorgssituasjon. Hvis det er grunnlag for å åpne undersøkelse, skal barnevernstjenesten snarest og senest innen tre måneder

undersøke forholdet nærmere. Formålet med en undersøkelsessak er å få mer informasjon om barnet og dets situasjon.

Det er i dag godt kjent at det ofte er mangler ved barneverntjenestens undersøkelser av barnets situasjon og behov. I vårt institusjonsprosjekt «De tror vi er Shitkids» så vi at det ofte ble hentet inn en del informasjon, men at det varierte hvilken type informasjon som ble innhentet. Dette gjaldt ikke kun ulike tjenester, men også innad i samme tjeneste. Det fremsto som relativt tilfeldig hva som ble hentet inn og hvordan denne informasjonen ble systematisert og benyttet i det videre arbeidet.

I rapporten «Barnevernets undersøkelsesarbeid - fra bekymring til beslutning» ble det pekt på at halvparten av sakene manglet en undersøkelsesplan og at mange planer kun inneholdt «standardformuleringer» (oversikt over samtaler og møter som skulle avholdes og hvem det skulle innhentes informasjon fra).¹⁸ Få av planene inneholdt tema eller hypoteser/spørsmål som skulle undersøkes. Det var sjelden indikasjon på at planen var utarbeidet i samsvar med familien, og i 40 % av sakene pratet ikke barneverntjenesten med barna.¹⁹ I den samme rapporten fremgikk det at det i gjennomsnitt ble innhentet informasjon fra 2,5 instanser, men i om lag en sjudel av undersøkelsene ble det ikke hentet informasjon fra andre enn familien.²⁰

Etter vårt syn bærer barneverntjenestens undersøkelsesarbeid preg av at det i dagens barnevernlov stilles få krav til hvordan en undersøkelse skal gjennomføres, eller hva barneverntjenesten plikter å undersøke. De ulike barneverntjenestene bestemmer derfor i stor grad selv hvor omfattende en undersøkelse skal være.

I høringsrunden til ny barnevernlov mente vi (og mange andre høringsinstanser) at det ville vært hensiktsmessig å innta et krav i loven til hva en undersøkelse bør inneholde og krav til begrunnelse for den avgjørelsen som blir tatt. Dette vil gi et bedre grunnlag for et forsvarlig arbeid og bedre mulighet for tilsyn med kravet til forsvarlighet. Dette kan for eksempel gjøres ved å ta inn en momentliste i lovteksten. Det er viktig at lovteksten presiserer at momentlisten ikke er ment å være uttømmende. Eksempler på hvilke temaer som kan inngå i en konkretisering av hva en undersøkelse bør fokusere på, kan være:

- barnets behov for beskyttelse
- barnets utvikling, atferd og emosjonelle behov
- familieforhold og øvrig nettverk
- skoleforhold

¹⁸ <https://www.bukdir.no/Bibliotek/Dokumentside/?docId=BUF00005048>

¹⁹

https://bibliotek.bukdir.no/BUF/101/barnevernets_undersokelsesarbeid_fra_bekymring_til_beslutning_delrapport_4_redigert.pdf (side 4 og 5)

²⁰ Side 98

- helse
- sosial fungering
- andre relevante forhold

Stortinget vedtok at det i ny barnevernlov lovfestes at undersøkelsen skal gjennomføres systematisk og grundig nok til å kunne avgjøre om det er nødvendig å iverksette tiltak etter loven. De valgte imidlertid ikke å sette krav til hva en undersøkelse konkret skal inneholde. Dette er etter vårt syn uheldig og vi mener at dette er så sentralt for barneverntjenestens arbeid og rettssikkerheten til de involverte, at utvalget bør se på dette på nytt.

Barneombudets anbefaling:

- Utvalget bør vurdere om det skal lovfestes konkrete krav til hva en undersøkelse i en barnevernssak skal inneholde. Dersom utvalget mener dette ikke bør fremgå av loven, bør de se på andre muligheter for nærmere å regulere dette.

4.5 Gode analyser av barnets beste

Barneombudet har i mange saker sett at barneverntjenesten ikke er gode nok til å foreta analyser av barnets beste før tiltak velges. I vårt institusjonsprosjekt så vi at den informasjonen som ble hentet inn i undersøkelsesfasen ofte var dårlig systematisert. Det var også få skriftlige analyser av denne informasjonen, og mangel på gode vurderinger av hvorfor barneverntjenesten mente tiltaket var til barnets beste. Begrunnelsene for valg av tiltak var ofte standardpreget, og det fremsto i mange saker som at tiltak først ble valgt, og at en kort vurdering deretter ble tilpasset tiltaket. Med en slik praksis blir det vanskelig å vite om tiltaket er riktig for barnet/ungdommen, og med en så stor mangel på skriftlighet blir det vanskelig å etterprøve vurderingene barneverntjenesten har foretatt. I tillegg er det høy turnover i barnevernet, og dersom vurderinger ikke nedtegnes skriftlig risikeres det at informasjon går tapt når noen slutter.

Etter ny barnevernlov §§ 12-4 plikter barneverntjenesten å journalføre «alle vesentlige faktiske opplysninger og barnevernsfaglige vurderinger som barnevernet bygger sin saksbehandling på og som kan ha betydning for de beslutninger og vedtak som treffes». Etter ny § 12-5 skal det «fremgå av barnevernets vedtak hvilke faktiske opplysninger og barnevernsfaglige vurderinger som er lagt til grunn» og «hvordan barnets beste og hensynet til familiebånd er vurdert».

Selv om det er bra at dette presiseres i ny lov, inneholder loven ingen ting om innholdet i barnets beste-vurderingene eller tidspunktet for og innholdet i den systematiske analysen som må foretas. Barneombudet mener derfor at utvalget bør se på hvordan det i større grad kan sikres at det foretas gode vurderinger av barnets

beste før tiltak velges, og at den informasjonen som innhentes systematiseres på en god måte.

Etter Barneombudets syn må analysen/vurderingen av barnets beste inneholde en vurdering av hvilken omsorg og behandling som er til det beste for barnet. Dette må gjelde uavhengig av sakstype og ikke være tilpasset hvilke tiltak eller lovhjemler barneverntjenesten skal argumentere for i vedtak eller i nemnda. Vurderingen må inngå i et dynamisk dokument, som oppdateres jevnlig etter at barnet er plassert. Det er viktig at vurderingene/analysene gjøres i slutten av en undersøkelse, før tiltak velges. Hvis omsorgssituasjonen til et barn endrer seg, må barneverntjenesten gjøre en ny vurdering. En slik vurdering vil også være et viktig dokument som følger barnet videre og danner grunnlag for videre vedtak og tiltak. På denne måten sikrer barneverntjenesten at viktige opplysninger ikke går tapt. Dokumentet vil også være et godt utgangspunkt for en eventuell målgruppevurdering i Nasjonalt Inntaksteam eller når en institusjon skal planlegge og tilrettelegge for ungdommer som skal flytte inn.

I en slik vurdering er det avgjørende at barn og ungdom selv får være med på å definere sine egne behov. Barnevernet skal ikke bare innhente barnets synspunkter, men ta dem aktivt med i vurderingen av hvilke behov barnet har for videre omsorg og behandling. Barneverntjenesten må ta utgangspunkt i barnets styrker og potensial, noe som også kan bidra til et mer nyansert bilde av barnets uttrykk. Hvis barna får ta del i disse viktige vurderingene, kan det føre til at de er mer motivert for hjelpen som blir satt inn.

Barneombudets anbefaling:

- Utvalget bør vurdere om det skal lovfestes konkrete krav til hva en barnets beste-vurdering i en barnevernssak skal inneholde. Utvalget bør også vurdere om det bør presiseres i loven at barneverntjenesten alltid skal gjennomføre en slik vurdering i avslutningen av en undersøkelsessak, før barneverntjenesten bestemmer valg av tiltak.

4.6 Helsekartlegging

Helsekartlegging for barn i barnevernet er et tema Barneombudet har vært opptatt av lenge. Det er godt dokumentert at barn som opplever dårlige oppvekstsvilkår ofte har utfordringer knyttet til helse. De har også ofte fått dårligere oppfølging enn andre når det gjelder mat, hygiene, tannhelse, somatiske helseundersøkelser og oppfølging etter eventuelle

skader. For å kunne sikre barns rett til forsvarlig omsorg etter en plassering mener vi det er avgjørende å etablere et system med kartlegging av barnets fungering, tannhelse, somatiske og psykiske helse ved flytting ut av hjemmet.

Karl Johans gate 7,
0154 Oslo

Postboks 8889 Youngstorget,
0028 Oslo

Regjeringen har i Prop. 222 L (2020–2021) (tverrfaglig helsekartlegging) foreslått å innta helsekartlegging i barnevernloven ved plasseringer utenfor hjemmet. Barneombudet er glad for at regjeringen foreslår dette, men er uenig i deler av vurderingene og forslagene i proposisjonen. Særlig gjelder dette departementets forslag om at det kun skal være en plikt til å vurdere helsekartlegging for både barneverntjenesten og Bufetat (se propens kapittel 9 og 10)

Barneombudet mener det må være en plikt for både barneverntjenesten og Bufetat å tilby en helsekartlegging til disse barna, og frykter at mange barn ikke vil få en helsekartlegging uten en slik plikt. Mest sentralt er det at barneverntjenesten får en plikt til å henvise barn til kartlegging. Dette har også Bufdir vært tydelige på i sitt høringssvar (side 3 og 4).²¹

Uten en pliktbestemmelse er det fare for at barneverntjenesten ikke henviser alle barn som har et behov for helsekartlegging. Ved en skjønnsbestemmelse vil det bero på den enkelte saksbehandlers vurdering om barnet henvises til helsekartlegging. Dette medfører fare for ulike vurderinger fra saksbehandler til saksbehandler. Både innad i samme barneverntjeneste og mellom de forskjellige barneverntjenestene. Dette vil kunne føre til store forskjeller og barna vil ikke sikres lik tilgang til helsekartlegging, og lik ivaretagelse av sine rettigheter. Ved skjønsmessig vurdering vil det alltid være en fare for at det tas utenforliggende hensyn. En skjønnsbestemmelse åpner for at hensyn som tid, ressurser mv vil kunne påvirke vurderingen, både bevisst og ubevisst. En henvisning forutsetter et betydelig arbeid fra barneverntjenestens side, og forhold som tid, ressurser og reiseavstand mv, vil kunne føre til at ikke alle barn i målgruppen blir henvist. Med det tidspresset og antall barn mange ansatte i barneverntjenesten har ansvar for i dag, er vi bekymret for at andre hensyn enn barnets beste vil være førende for om barna får den nødvendige kartleggingen.

Videre vil det være umulig for en saksbehandler i barnevernet å vurdere om barnet har behov for en helsekartlegging, da kartleggingen både ser på fungering, psykisk-, somatisk- og tannhelse. En vurdering av om et barn har behov for å kartlegge disse forholdene forutsetter en kompetanse barneverntjenesten ikke har. Dette krever solid helsefaglig kompetanse.

For ytterligere informasjon om våre synspunkter knyttet til dette tema vil vi vise til vårt høringssvar fra 8. mars 2021 om helsekartlegging i barnevernet.²²

²¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-tverrfaglig-helsekartlegging-av-barn-i-barnevernet/id2819979/?uid=1323222c-5039-4136-92c2-b02f08325289>

²² <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-tverrfaglig-helsekartlegging-av-barn-i-barnevernet/id2819979/?uid=9706a7b6-cf42-4509-b11a-028a28e9f368>

Barneombudet mener at helsekartlegging er en avgjørende forutsetning for å ivareta rettssikkerheten til barn som blir plassert utenfor hjemmet i barnevernet.

Barneombudet anbefaler:

- At utvalget trekker frem viktigheten av at alle barn som plasseres utenfor hjemmet sikres en kartlegging av fungering, tannhelse og psykisk og fysisk helse.

4.7 Hva er en god barneverntjeneste og godt barnevernfaglig arbeid?

Utvalget bør se på hva som må ligge til grunn for en god barneverntjeneste og et godt faglig arbeid. Selv om det er viktig med et minimumskrav om hva som er forsvarlig, savner Barneombudet tydeligere nasjonale føringer på hva som faktisk er en god barneverntjeneste og godt barnevernfaglig arbeid. I dette vil naturlig nok flere av punktene over kunne inngå.

Barneombudets anbefalinger:

- Utvalget bør komme med forslag til hvordan det kan gis flere og bedre føringer enten ved lov, forskrift eller faglige retningslinjer på hva som er god saksbehandling og god faglig praksis i barnevernet.

5. Barns rett til medvirkning

Manglende medvirkning fra barn er en stor utfordring i barnevernet. Undersøkelser den senere tid viser at barneverntjenesten ikke er god nok til å involvere barn og unge i egen sak.²³

Det følger av Grunnloven § 104, barnekonvensjonen artikkel 12 og barnevernloven § 1-6 at barn har rett til å medvirke. Dette er en grunnleggende rettighet barnet har, og en sentral del av barnas rettssikkerhet.

Barnekomiteen har ansvaret for å tolke og supplere artikler i barnekonvensjonen. Dette gjør de blant annet gjennom generelle kommentarer. Av generell kommentar nr. 12 (punkt 74) til barnekonvensjonens artikkel 12 om retten til å medvirke og bli hørt, har FNs barnekomite uttrykkelig presisert at "Artikkel 3 (barnets beste) faktisk ikke kan gjennomføres på korrekt vis uten at komponentene i artikkel 12 blir respektert (barnets egen mening)."²⁴

²³ Se for eksempel

https://bibliotek.buudir.no/BUF/101/barnevernets_undersokelsesarbeid_fra_bekymring_til_beslutning_delrapport_4_redigert.pdf side 5

²⁴ <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/barnets-rettigheter/generell-kommentar-12.pdf>

Barnevernet vil derfor ikke kunne komme frem til det beste for det enkelte barn i en konkret sak, uten at barnet selv får mulighet til å medvirke.

Barneombudet anbefaler:

- Utvalget bør se på hvordan barn blir involvert og hørt i barnevernet. Utvalget bør komme med forslag til hvordan det kan sikres at barn og unge får medvirke i alle deler av egen sak. I dette arbeidet er det helt avgjørende at det innhentes innspill fra barn og unge med erfaringer fra barneverntjenesten.

6. Særlig om rettssikkerheten til barn som plasseres utenfor hjemmet

6.1 Innledning

Barneombudet har i de senere år jobbet mest med barn som er plassert på institusjon, og har derfor flest innspill knyttet til dette. Mange av synspunktene gjør seg imidlertid gjeldende også for barn i fosterhjem.

I Barneombudets rapport om barn i barnevernsinstitusjoner var det utfordrende å peke på hva som gjør at noen institusjoner lykkes i arbeidet. Noen suksessfaktorer har likevel skilt seg ut. En god institusjon klarer å motivere ungdom for endring, gjennom gode relasjoner og systematisk miljøarbeid. Ungdommenes perspektiv og meninger blir hørt og vektlagt, og metodene blir tilpasset den enkelte ungdom.

6.2 Staten må sette tydelige krav til det faglige arbeidet på institusjon

Barneombudets rapport viser at det er varierende kvalitet i institusjonene. Hos noen institusjoner er det lett å se hvordan metodene benyttes i praksis og tilpasses den enkelte. Ved mange institusjoner er det imidlertid vanskelig å få tak i hva det miljøterapeutiske arbeidet og hjelpen består i. I ytterste konsekvens virker en del steder som ren oppbevaring. Ansatte på disse institusjonene har ofte problemer med å motivere ungdommene, og komme i posisjon til å gi dem hjelp og støtte.

Barneombudets anbefalinger:

- Utvalget bør foreslå at det stilles tydeligere krav til det faglige arbeidet i institusjoner i kvalitetsforskriften.
- Utvalget bør foreslå at det utarbeides retningslinjer for det faglige arbeidet på barnevernsinstitusjoner.

6.3 Bedre psykisk helsehjelp til barn på institusjon

Karl Johans gate 7,
0154 Oslo

Postboks 8889 Youngstorget,
0028 Oslo

Vi må tenke nytt om hvordan vi skal gi psykisk helsehjelp til barn på institusjon. Forskning viser at de aller fleste ungdommene som bor på institusjon, har utfordringer knyttet til psykisk helse. Samtidig har ikke institusjonene nok kompetanse til å ivareta behovene til barn med store psykiske vansker. Det er behov for mer kompetanse på psykisk helse i institusjonene. Et tiltak som ser ut til å fungere på noen institusjoner er at institusjonen ansetter en egen psykolog, som både kan veilede og støtte ansatte og jobbe i miljøet med ungdommene for å motivere for videre helsehjelp der det er behov for dette.

Barneombudets inntrykk er at barne- og ungdomspsykiatrien (BUP) ikke har den fleksibiliteten eller tilgjengeligheten som trengs for å møte ungdommenes behov og komme i posisjon til å gi hjelp. Et gjennomgående problem er at ungdom takker nei til helsehjelp, til tross for at de har et stort behov for psykisk helsehjelp. Det finnes eksempler på prosjekter i noen kommuner som har lyktes gjennom oppsøkende behandlings- og oppfølgingsteam, der behandlere bruker tid og bli kjent med ungdommene på deres egne premisser. I det videre arbeidet bør det utvikles nasjonale modeller som kommer alle barn til gode.

Barneombudets anbefalinger:

- Utvalget bør foreslå at det utvikles og implementeres en nasjonal modell som sikrer barn på institusjon nødvendig psykisk helsehjelp.
- Utvalget bør foreslå at det etableres en ordning som sikrer at psykologer er fast til stede i alle barnevernsinstitusjoner.

6.4 Barns rett til medvirkning på institusjon må styrkes

Ungdommens egenmotivasjon er avgjørende for at institusjonene skal kunne hjelpe. Samtidig ser vi at både institusjonene og andre tjenester (som BUP) har problemer med å komme i posisjon til ungdommene. Selv institusjoner som har tilsynelatende god metodikk, når ikke alltid ut. Ungdommene sier at dette handler om et hjelpeapparat som ikke er tilrettelagt for dem, og om voksne som ikke forstår deres perspektiv. I arbeidet med å styrke det faglige arbeidet og heve kompetansen i institusjonene må ungdommenes perspektiv få stor plass.

Ungdommene vi har snakket med har pekt på hva de mener det er særlig viktig at myndighetene tar med seg i arbeidet med kvalitetsutvikling. God omsorg innebærer å gi ungdommene en trygg og stabil livssituasjon. De har behov for å bli godt ivaretatt og informert i starten av oppholdet, ha et trygt miljø sammen med de andre ungdommene som bor der, og for at det er stabile og godt samkjørte voksne til stede.

En forutsetning er at de skal ha et fast sted å bo og ikke måtte flytte så mye som noen gjør i dag. God omsorg innebærer også at de har gode og stabile relasjoner til de ansatte. Dette igjen forutsetter tillit, respekt og samarbeid med ungdommene. Institusjonen må lykkes med å skape en mest mulig normal hverdag og omsorgssituasjon og forberede ungdommen på et liv utenfor institusjon.

Barneombudets anbefalinger:

- Utvalget bør foreslå at det arbeides systematisk med medvirkning og innhentes kunnskap fra barn og unge som en del av kunnskapsgrunnlaget for utviklingen av institusjoner.
- Utvalget bør foreslå at ungdommers perspektiv på trygghet, normalitet og relasjoner inngår i kunnskapsgrunnlaget for institusjonenes arbeid og operasjonaliseres i faglige retningslinjer.

6.5 Staten må ta ansvar for å sikre bedre hjelp og omsorg til barn og unge i de “vanskeligste sakene”

Barneombudet har sett tilfeller med grove brudd på barns rettigheter og hva som kan sies å være forsvarlig omsorg. Dette gjelder særlig ungdom med store psykiske problemer og saker der ungdommene er sterkt i opposisjon og til skade for seg selv og andre. Situasjonen for mange av disse ungdommene er ikke forsvarlig. Mangel på tilgjengelige og egnede institusjonsplasser gjør at det noen ganger er vanskelig å finne et godt tilbud. Institusjonene har sjelden kompetanse til å ivareta ungdom med store psykiske helseproblemer. De med størst utfordringer kan raskt bli kasteballer mellom institusjoner.

Barneombudet mener det er helt nødvendig at myndighetene utvikler flere tilbud til de mest utsatte ungdommene. Dette gjelder både institusjonstilbud og mer omfattende og tilpassede hjelpetiltak.

Det bør vurderes å bygge opp tilbud som gjør det mulig med mer kortvarige utrednings- og behandlingsopphold, og som kan kombineres med hjelpetiltak i hjemmet og nærmiljøet. Både slike kortvarige tiltak og akuttinstitusjoner kan være en mulighet til å kartlegge ungdommenes behov, jobbe med familien og i samarbeid med ungdommen og barneverntjenesten finne alternative løsninger, for eksempel hjelpetiltak. Dette krever institusjoner med solid kompetanse på kartlegging og familiearbeid og et tverrfaglig tilbud der også andre instanser er med.

I arbeidet med å utvikle tilbud er det avgjørende å involvere de ungdommene som er og har vært i de mest utsatte posisjonene. Vi trenger mer kunnskap om hva som kan skape motivasjon og være alternativer til tvangsopphold. Dette finner vi ikke svar på uten å snakke med dem det gjelder.

Det er bekymringsfullt at det finnes få statlige tiltak som kan ivareta barn med de størst utfordringene. Mange av disse ungdommene bor i dag på private institusjoner og enetiltak. Dette er en svært utsatt og sårbar gruppe barn, som krever høy grad av spesialisert kompetanse.

Muligheten til å bygge opp solide fagmiljøer er vanskelig i et system der private aktører konkurrerer med hverandre. For å bygge gode fagmiljøer er vi helt avhengig av at institusjonene deler erfaringer med hverandre, for igjen å kunne utvikle bedre faglige metoder. Det offentlige hjelpeapparatet bør derfor selv sørge for å ha den kompetansen og de ressursene som kreves for å denne gruppen barn.

Barneombudets anbefalinger:

- Utvalget bør foreslå at det utvikles flere statlige institusjonstilbud til den mest utsatte gruppen barn i barnevernet. Dersom private aktører skal fortsette å tilby institusjonsplasser må det sikres at aktørene forpliktes til å utveksle erfaringer og ideer.
- Utvalget bør foreslå at det utvikles kortvarige utrednings- og behandlingstilbud på institusjon, med tverrfaglig innsats og hjelpetiltak rettet mot familie og nærmiljø. Dette må kunne kombineres med adgangen til å pålegge foreldrene hjelpetiltak uten samtykke.
- Utvalget bør være tydelige på at barn og ungdom involveres i arbeidet med å utvikle tiltak til den mest utsatte gruppen barn i barnevernet
- Utvalget bør etterspørre en igangsetting av mer forskning på hvordan barnevernet kan lykkes med å skape motivasjon og medvirkning.

6.6 Bedre regulering av bruk av enetiltak

I vårt institusjonsprosjekt har vi sett at mange enetiltak bare «oppstår». Basert på innsyn i barnevernsdokumentene fremstår tiltakene verken som planlagt eller undergitt faglige vurderinger fra barnevernstjenesten eller fylkesnemndas side.

Etter Barneombudet syn er det i dag ikke god nok kontroll verken med beslutningene om å plassere ungdommer alene eller varigheten av oppholdet. Rettssikkerheten til

disse barna må bli bedre. Det er behov for å stille tydelig krav om hva som skal regnes som et enetiltak, og under hvilke omstendigheter dette tiltaket kan anvendes.

Barneombudets anbefaling:

- Det må fastsettes vilkår for iverksettelse og gjennomføring av enetiltak i lov eller forskrift. Regelverket må sikre at barn ikke blir boende alene på institusjon over tid uten faglige vurderinger og klage- og kontrollmekanismer.

6.7 Flytting mellom institusjoner

Mange barn må flytte mye mellom institusjoner, og flertallet av disse flyttingene er ikke oppe til vurdering i fylkesnemnda. Dette gjelder for eksempel ungdommer som flytter fra fosterhjem etter en omsorgsovertakelse, som bor frivillig på institusjon, og som flytter til egne avdelinger der de bor alene. Barnevernloven må stille krav om at barneverntjenesten vurderer barnets behov og institusjonens egnethet ved alle slike flyttinger, og eventuelt om at saken skal forelegges fylkesnemnda på nytt

- Utvalget bør foreslå at det lovfestes at barneverntjenesten alltid skal vurdere barnets behov og institusjonens egnethet når et barn flytter til eller mellom institusjoner.

6.8 Krav til hvordan barneverntjenesten skal følge opp barn som bor på institusjon

Den kommunale barneverntjenesten har ansvar for å følge opp barn som bor i fosterhjem eller på institusjon, og skal sørge for at de får hjelpen de har behov for.

Det følger av fosterhjemsforskriften at barn i fosterhjem har krav på oppfølgingsbesøk fire ganger i året. I regjeringens fosterhjemsstrategi er det fastslått at dagens minstekrav om antall oppfølgingsbesøk i fosterhjemmet blir videreført.

For barn og unge som bor på barnevernsinstitusjon gjelder det i dag ikke samme krav til oppfølgingsbesøk som for fosterhjem. I vårt institusjonsprosjekt så vi at det var veldig tilfeldig hvordan den kommunale barneverntjenesten følger opp ungdommene som bor på institusjon. Noen saksbehandlere har en god relasjon til ungdommen og tett kontakt, drar ofte på oppfølgingsbesøk og følger nøye med på rapporteringen fra institusjonen. Men vi så også mange saker der ungdommen har liten tillit til og kontakt med barneverntjenesten, og at alvorlige rapporter fra institusjonen og bekymringsmeldinger ikke ble fulgt opp.

Et gjennomgående problem er at barneverntjenesten sjelden dokumenterer hvordan de vurderer barnets omsorg og behandling på institusjonen. Tydelige krav til barneverntjenesten sin oppfølging og tilstrekkelige ressurser, er viktig for å sikre at barneverntjenesten følger opp barn på institusjon på en forsvarlig måte.

Det må derfor gis tydeligere føringer for hvordan kommunalt barnevern skal følge opp ungdommer som bor på barnevernsinstitusjon, blant annet med stopp-punkter, frister og krav til konkrete vurderinger. Det må også forskriftsfestes antall oppfølgingsbesøk i institusjon på lik linje med fosterhjem.

BFD har i prop. 133L (2020-2021) (Ny barnevernlov) uttalt at «Departementet er enig med Barneombudet i at det er behov for tydeligere krav til barnevernstjenestens plikt til å følge opp barn i institusjon, herunder krav til å besøke barnet under institusjonsoppholdet. Hvilke krav som skal stilles og hvor omfattende disse skal være må vurderes nærmere. Etter departementets syn vil kravene måtte være mer detaljerte enn det som er naturlig å innta i loven». Barneombudet mener det er hensiktsmessig at det forskriftsfestes antall oppfølgingsbesøk i institusjon på lik linje med fosterhjem.

Barneombudets anbefalinger:

- Utvalget bør foreslå at det gjennom lov eller forskrift gis tydeligere føringer for hvordan kommunalt barnevern skal følge opp ungdommer som bor på barnevernsinstitusjon, blant annet med stopp-punkter, frister og krav til konkrete vurderinger.
- Utvalget bør foreslå at det forskriftsfestes antall oppfølgingsbesøk i institusjon på lik linje med fosterhjem.

7. Barns klagemuligheter

En sentral del av rettssikkerheten i barnevernet er barnas egne muligheter til å klage på vedtak og avgjørelser som angår dem selv. Barneombudet er bekymret for at barn i barnevernet mangler effektive rettsmidler for å få prøvd om deres rettigheter blir oppfylt. Norge har heller ikke ratifisert barnekonvensjonens tredje tilleggsprotokoll om individuell klagerett til FNs barnekomité.

Som et eksempel, har vi over tid vært i kontakt med flere barn og unge på barnevernsinstitusjon som forteller om at det er vanskelig å benytte sine klagemuligheter i praksis. Ofte er det lang saksbehandlingstid hos (statsforvalter), og hendelsen det klages over ligger derfor mange ganger langt tilbake i tid for ungdommen. I tillegg kan det være problematisk at voksne som enten har utført

tvangen, eller vært til stede, skal bistå ungdommen med en eventuell klage i etterkant. I noen tilfeller er det også slik at barnet klager og får medhold, men klageorganet mangler myndighet til å skape faktisk endring for barnet

Vi vil i denne sammenheng vise til «Utredning om klageordning for FNs barnekonvensjon» fra 2013.²⁵ En av rapportens anbefalinger til myndighetene var at «Det bør iverksettes et arbeid med gjennomgang av nasjonale klageordninger som er særlig viktige for barn, herunder i opplæringsloven og innen sosial- og helseområdet. Barn må sikres tilgjengelige og effektive klageordninger», se side 71. Dette ble aldri fulgt opp av myndighetene og vi mener det vil være naturlig at utvalget nå utreder barns klagemuligheter nærmere.

Barneombudet anbefaler:

- Utvalget bør utrede og vurdere om det kan opprettes systemer som gjør det enklere for barn å klage, og få raske vurderinger av om deres rettigheter er overholdt.
8. System for gjennomgang av enkeltsaker, med sikte på læring, der det har skjedd grov svikt og konsekvensene har vært alvorlige

Barneombudet mener utvalget bør se på en mulighet for å etablere et system som kan gå gjennom enkeltsaker. Hvordan dette skal se ut er i dag vanskelig for oss å si noe om, men vi blir gjerne med i diskusjoner rundt dette fremover.

9. Ulike sektorers ansvar, regelverk og tilbud i saker hvor barn har alvorlige og sammensatte utfordringer i skjæringspunktet mellom barneverns-, helse- og justissektoren

Selv om staten har valgt å organisere tjenester for barn og unge i ulike sektorer og på ulikt forvaltningsnivå, er det likevel staten som er forpliktet etter Grunnloven, EMK og barnekonvensjonen. Når Barnekomiteen eller EMD skal vurdere om staten overholder sine forpliktelser etter konvensjonene, er det irrelevant hvordan Norge har valgt å organisere tjenestene. Det avgjørende er om Norge samlet sett ivaretar barnas rettigheter. Dette er etter vårt syn ikke alltid tilfellet. Slik systemene er organisert i dag, opplever vi at barn ofte ikke får den hjelpen de har behov for fordi tjenestene er for dårlig til å samarbeide. I mange tilfeller er det vanskelig for barnevernet å ivareta sitt omsorgssvar for barn under offentlig omsorg, hvis ikke helsesektoren forstår og tar sitt medansvar for denne gruppen barn og unge.

²⁵ https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/konvensjon_barn/id728872/

Det er derfor viktig at det etableres nasjonale strukturer og et regelverk som gjør det mulig for tjenestene å samarbeide slik at forpliktelsene i barnekonvensjonen ivaretas. Det er barnets beste som må være utgangspunktet for både systeminnretningen og for beslutninger som tas. Vi mener dette er noe utvalget bør se på, og om det bør foretas lovendringer eller endringer i systemer og strukturer, som vil bedre samarbeidet mellom sektorene.

Det er viktig at også andre tjenester enn barnevernet erkjenner sitt ansvar for noen av de mest utsatte barna, og at eksempelvis helsesektoren i langt større grad enn i dag tar sitt ansvar for barn i barnevernet

I vårt eget arbeid har vi gjentatte ganger sett svikt og mangler i hjelpen til barn og unge på bakgrunn av manglende samarbeid og samordning av tjenester. Barneombudets ekspertgruppe om samarbeid lanserte tidligere i år rapporten «Å eie sin egen historie».²⁶ En av hovedutfordringene som tas opp i rapporten er for dårlig samarbeid mellom hjelperne. Eksempelvis uttalte en av ungdommene at:

Når hjelperne ikke kommuniserer godt med hverandre, kan det gjøre at vi ikke får tilgang til de tjenestene eller den hjelpen vi faktisk trenger. Noen ganger tror de at vi får hjelp som vi ikke får.

Dette bekreftes også av Riksrevisjonens rapport «Riksrevisjonens undersøkning av om statlege barnevernsmyndigheter sikrar det beste for barn i barnevernsinstitusjonar» og NOU 2017:12 Svikt og svik.^{27 28} I sistnevnte fremgår det eksempelvis under punkt 6.2.10 at:

«Manglende samarbeid og samhandling mellom tjenester har i de sakene utvalget har fått innblikk i ført til at viktig og nødvendig informasjon har gått tapt, og at barn ikke har fått den hjelpen de har hatt behov for tidlig nok eller i det hele tatt.»

Barneombudet gjennomførte i 2019/2020 et prosjekt der vi hadde innsyn i en rekke straffesaker hvor mindreårige hadde vært fengslet. Det var ikke tilfeldig hvilke barn som begikk alvorlige straffbare handlinger. De aller fleste hadde en vanskelig bakgrunn. Mange hadde vært i kontakt med ulike tjenester i flere år, uten at det synes å ha hjulpet. Mange av ungdommene hadde store utfordringer de ikke fikk riktig hjelp

²⁶ <https://www.barneombudet.no/vart-arbeid/publikasjoner/a-eie-sin-egen-historie>

²⁷ <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2019-2020/barnbarnevernsinstitusjonaroppsummering.pdf>

²⁸

<https://www.regjeringen.no/contentassets/a44ef6e251cd443396588483e97402ab/no/pdfs/nou201720170012000dddpdfs.pdf>

for. Dette gjaldt særlig utfordringer knyttet til manglende dagtilbud, forhold i hjemmet og/eller psykisk helse.

Ungdommene hadde ofte flere alvorlige problemer som ga dem rett til hjelp etter ulike lovverk. Et hovedfunn var at hjelpen gjennom oppveksten i liten grad var samordnet. Ofte har pedagogisk- psykologisk tjeneste (PPT) vært inne på ett tidspunkt, barnevern på et annet, barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP) på et tredje og politiet på et fjerde.

Til tross for at mange tjenester etter hvert kjente til ungdommens utfordringer, så det ut til å mangle samordnet innsats for å hjelpe. Vi så for eksempel at en situasjon eller hendelse kunne utløse aktivitet fra enten barnevern, BUP, skole eller politi, men at de ofte ikke kom i posisjon til ungdommen. I slike tilfeller ble saken avsluttet, ofte før situasjonen var skikkelig utredet, eller før det faktisk ble satt i gang hjelpetiltak. Svært mange av ungdommene sto uten skole eller annet dagtilbud. Mange barn fikk fra ung alder ikke den nødvendige hjelpen de trengte for å mestre skolen, verken faglig eller sosialt. Flere hadde opplevd grov og alvorlig mobbing over tid. I flere saker så vi halvferdige utredninger fra PPT og BUP, men disse kom ofte sent, først mot slutten av barneskolen eller på ungdomsskolen. På dette tidspunktet så vi av dokumentene at mange av ungdommene enten var i ferd med å falle ut av skolen, eller allerede hadde gjort det.

Mange av ungdommene hadde tiltak i barnevernet. En tredjedel av ungdommene i utvalget vi så på hadde vært på institusjon. For disse ungdommene førte ikke institusjonsoppholdet til bedring. For en del første institusjonsplassering til eskalering av problemer med rus og kriminalitet. Straffesakene ga ikke et fullstendig bilde av alle tiltakene barnevernet hadde iverksatt i hver enkelt sak, men på samme måte som med andre tjenester, kan det virke som om barnevernet heller ikke evnet å yte helhetlig hjelp. I flere saker så vi at det var vanskelig for barnevernet, som det var for politiet og andre, å komme i posisjon til å hjelpe ungdommene. For en del av ungdommene var foreldrene lite interessert i å ta imot hjelpen, de møtte ikke opp og svarte ikke på henvendelser. I dokumentene finner vi få spor av at ungdommene fikk rusoppfølging, selv om alle ungdommene ruset seg og dette fremsto som kjent for politiet og andre instanser.

Barneombudet mener regelverket i dag fremstår fragmentarisk og vanskeliggjør et godt samarbeid mellom tjenestene. Vi har på denne bakgrunn støttet forslaget om en samarbeidslov for tjenester som skal ivareta barn og unge. Det er etter vårt syn viktig at en slik lov gir barn og unge en rett til samordnede tjenester.²⁹

²⁹ For mer informasjon, se vårt høringsvar til «Bedre velferdstjenester for barn og unge som har behov for et sammensatt tjenestetilbud» - <https://www.barneombudet.no/vart-arbeid/hoyringssvar/bedre-velferdstjenester-for-barn-og-unge-som-har-behov-for-et-sammensatt-tjenestetilbud>

Regjeringen har foreløpig valgt å ikke gå videre med forslaget til en samarbeidslov, men i stedet valgt å endre på de ulike sektorlovverk. Barneombudet mener dette ikke vil avhjelpe utfordringene med samarbeidet på tvers av tjenester.

Barneombudet anbefaler:

- Utvalget bør vurdere om det bør innføres en samarbeidslov for å sikre bedre koordinerte tjenester til barn og unge.

Ta gjerne kontakt for mer informasjon:

Mathias Lia Nordmoen, mathias@barneombudet.no, 91812285

Karl Johans gate 7,
0154 Oslo

Postboks 8889 Youngstorget,
0028 Oslo