



BARNEOMBUDET

7. april 2020

Innspillsnotat fra Barneombudet om fremtidig politikk på barnevernsområdet

Barneombudet er glad for at det de siste årene har blitt økt fokus på barnevernet i Norge, og at det er større engasjement blant politikere på feltet. 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 ofte 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.

Når det skal gjøres systemendringer i barnevernet er det viktig at myndighetene innhenter erfaringer fra barn og unge som selv har fått hjelp fra barnevernet. Dette er en rettslig forpliktelse som følger av FNs barnekonvensjon artikkel 12. Der fremgår det at “barn skal gis anledning til å bli hørt i enhver rettslig og administrativ saksbehandling som angår barnet, enten direkte eller gjennom en representant eller et egnet organ”. 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 arbeidet med utviklingen av barnevernet.

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.



Innhold

1. Barnevernets organisering	3
2. Statens overordnede ansvar.....	3
3. Økt behov for statlig styring	4
4. Ressurser i det kommunale barnevernet	5
5. Krav til kompetanse i barnevernet	6
6. Den kommunale barneverntjenestens myndighetsutøvelse	7
6.1 Barns rett til medvirkning	7
6.2 Rett til å ha med en tillitsperson.....	8
6.3 Tydeligere krav til barneverntjenestens undersøkelser	8
6.4 Behov for bedre vurderinger og analyser av barnets behov	9
6.5 Krav til hvordan barneverntjenesten skal følge opp barn som bor i fosterhjem og på institusjon	11
6.6 Krav til hvilke hjelpetiltak kommunen må ha tilgjengelig må rettslig reguleres	12
7. Fosterhjem.....	13
7.1 Krav om økonomisk forutsigbarhet for fosterfamiliene.....	13
7.2 Bedre regulering av opplæring av fosterhjem	13
7.3 Fosterforeldres rettigheter og problemstillinger rundt foreldreansvar.	14
8. Barnevernsinstitusjoner.....	15
8.1 Staten må sette tydelige krav til det faglige arbeidet på institusjon	15
8.2 Bedre psykisk helsehjelp til barn på institusjon	16
8.3 Barns rett til medvirkning på institusjon må styrkes.....	16
8.4 Staten må ta ansvar for å sikre bedre hjelp og omsorg til barn og unge i de “vanskeligste sakene”	17
8.5 Bedre regulering av bruk av enetiltak	18



BARNEOMBUDET

1. Barnevernets organisering

I Norge er barnevernet inndelt i det statlige og det kommunale barnevernet. Dette følger av barnevernloven kapittel 2.

Kommunalt barnevern:

Alle kommuner skal ha en barneverntjeneste som utfører det daglige arbeidet etter barnevernloven. Den kommunale barneverntjenesten har ansvar for:

- Det forebyggende arbeidet
- Utrede saker og gjennomføre en undersøkelse, jf. barnevernloven § 4-3, herunder å innhente sakkyndige utredninger i den grad det er behov for det.
- Hjelpetiltak i hjemmet
- Plassering av barn utenfor hjemmet skjer enten ved at kommunen selv treffer vedtak (frivillige tiltak), eller ved at kommunen fremmer sak for fylkesnemnda (tvangstiltak).
- Oppfølging av barn plassert utenfor hjemmet
- Godkjenning av fosterhjem

Statlig barnevern:

Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) består av fem regionale barnevernmyndigheter og en sentral barnevernmyndighet og fagdirektorat, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir).

Bufetat har ansvar for:

- Etablering og drift av institusjoner
- Godkjenning av private og kommunale institusjoner som benyttes etter barnevernloven
- Bistå barneverntjenesten i kommunene med plassering av barn utenfor hjemmet
- Bistå kommunene med rekruttering og formidling av fosterhjem
- Ansvar for at fosterhjemmene får opplæring og veiledning.

Fagdirektoratet (Bufdir) har ansvar for:

- Lovtolkninger
- Bestilling og formidling av forskning og kunnskapsoppsummeringer
- Utarbeidelse av faglige veiledere og retningslinjer
- Klageinstans i saker om godkjenning av private og kommunale institusjoner.

2. 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, ved regjeringen og Stortinget, er ansvarlig for å overholde disse forpliktelsene. Staten skal gripe inn å gi råd,



BARNEOMBUDET

veiledning og hjelpetiltak for å sikre 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 statlig barnevern adgang til å treffe svært inngripende avgjørelser overfor barn og deres familier. Dette er ofte inngripende tiltak som gjør at vi befinner oss i kjernen av legalitetsprinsippet, noe som krever klar hjemmel i lov. 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. Med barnevernet er dette annerledes.

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.

3. Økt behov for statlig styring

Tilsyn og rapporter fra både Helsetilsynet og fylkesmennene de senere årene viser til dels store utfordringer i kommunenes arbeid på barnevernfeltet. Dette omfatter både landsomfattende tilsyn og tilsyn gjennomført i enkeltsaker der resultatet har vært katastrofalt både for det enkelte barn og for samfunnet. Dette viser med all tydelighet at det er påkrevd med økt statlig styring av barneverntjenesten, dersom ansvaret for førstelinjetjenesten fortsatt skal tilligge kommunene.

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.

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.

I kommuner med lavt innbyggertall er det ofte en utfordring at barnevernstjenesten har for «tette bånd» til kommunens innbyggere. Dette kan både medføre at barnevernstjenesten ikke griper inn i familier der de burde, eller at de ikke er tilstrekkelige habile til å treffe avgjørelser. At flere kommuner nå melder om at antall bekymringsmeldinger til barnevernstjenesten har økt etter at de har slått seg sammen med andre kommuner belyser



nettopp denne utfordringen. En forsvarlig kommunal barnevernstjeneste krever derfor kommuner av en viss størrelse.

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, og ved at det stilles krav om at kommuner under et visst innbyggertall må inngå i større interkommunale barnevernssamarbeid.

I tillegg må det gis flere og bedre nasjonale føringer enten ved lov, forskrift eller faglige retningslinjer på hva som er god saksbehandling og god faglig praksis.

Barneombudets anbefalinger:

- Det må gis klare føringer til kommunene på hvordan barnevernet skal organiseres for at tjenesten skal være tilstrekkelig robust.
- Det må stilles krav om at kommuner under en viss størrelse skal inngå i større interkommunale barnevernssamarbeid.
- Det må gis flere og bedre føringer enten ved lov, forskrift eller faglige retningslinjer på hva som er god saksbehandling og god faglig praksis.

4. Ressurser i det kommunale barnevernet

Barneombudet er bekymret over ressursituasjonen i det kommunale barnevernet. I statsbudsjettet de siste årene er det kun bevilget midler for å videreføre de øremerkede stillingene i barnevernet som ble opprettet i perioden 2011-2018.

Det har vært stor aktivitetsvekst i barnevernet de siste årene og de øremerkede midlene har mange steder kun kompensert for denne veksten. For eksempel har antall bekymringsmeldinger økt med 56 prosent fra 2008 til 2016. Barnevernet har også fått flere og mer krevende lovpålagte arbeidsoppgaver. Eksempelvis har det kommet strengere krav til dokumentasjon og det kommunale barnevernet har fått et større ansvar for ungdom i konflikt med loven. Det vil i tillegg komme enda flere oppgaver til kommunen med ny barnevernlov. Endring av ansvars- og finansieringsfordeling mellom stat og kommune (barnevernreformen) vil også føre til flere oppgaver til kommunene.

I delrapport 4 «Forsøk med ny ansvarsfordeling mellom stat og kommune på barnevernområdet» fra 2019 understrekes det hvor krevende det er å bygge opp en god barneverntjeneste og den viser tydelig behovet for økte ressurser i kommunalt barnevern.¹

¹ https://www.regjeringen.no/contentassets/b87f5a6b0e05436587c9110d2ae75884/folgeevaluering-av-forsok-med-ny-ansvarsfordeling-pa-barnevernomradet_endelig-rapport-01102019.pdf#page95



BARNEOMBUDET

I en undersøkelse fra 2015 fremgår det at 80 prosent av ansatte i kommunalt barnevern opplever at for stor arbeidsmengde hindrer dem i å gjøre en god nok jobb. Dette samsvarer med nyere tall som viser at 216 av landets 267 barnevernstjenester, dvs. 80 prosent av barnevernstjenestene, i dag har mer enn 15 barn per ansatt i gjennomsnitt (tall fra BFD).² I NIFU-rapport 2017:28 sier to av tre barnevernledere at de ikke har nok saksbehandlere i sin tjeneste.³ Kommunemonitoren til Bufdir viser at saksbehandlere i barnevernet kan ha ansvar for opptil 30-50 barn samtidig.⁴

Tilsyn med barneverntjenesten de siste årene støtter opp under barnevernsansattes bekymringer. Som nevnt over har både landsomfattende tilsyn og fylkesmennenes tilsyn med barnevernet ved flere anledninger avdekket alvorlige mangler i tjenesten, og vist til at barn ikke fått den nødvendige hjelpen de trenger. Tilsynene viser at kommunene ikke er i stand til å ivareta sine nåværende oppgaver. Barneombudet er bekymret for at barnevernreformen kan få alvorlige følger for en svært sårbar gruppe barn om det ikke settes av øremerkede midler til nye stillinger.

Barneombudets anbefaling:

- Det må øremerkes midler til nye stillinger i det kommunale barnevernet i kommende statsbudsjetter.

5. Krav til kompetanse i barnevernet

I dag er det ikke krav til hvilken kompetanse de ansatte i barnevernstjenesten skal ha, utover de generelle kravene til forsvarlige tiltak og tjenester i barnevernloven. Det er over lengre tid reist bekymringer fra flere hold for at barnevernets kompetansebehov ikke kan dekkes innenfor de treårige grunnutdannelsene som finnes. Vi mener at kompetansekrav er et viktig virkemiddel for å sikre at tjenesten har riktig kompetanse og kan ta de riktige beslutninger for barn i en særdeles sårbar situasjon.

Barnevernfaglig arbeid er krevende. Sakene er ofte sammensatte, og skyldes ofte et komplisert samvirke mellom ulike faktorer i barnet, barnets omsorgsgivere og i barnets øvrige miljø. Arbeidet krever høy grad av relasjonell og analytisk kompetanse. Mye av tjenestens arbeid befinner seg som nevnt i kjerneområdet av legalitetsprinsippet, og det kreves derfor også god kunnskap om lover og regler. Dette er avgjørende for å sikre rettsikkerheten til utsatte barn og deres foreldre.

² www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=76220

³ <https://www.nifu.no/publications/1569768>

⁴ [https://bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern_kommunemonitor/#/00/dekningsgrad-og-kapasitet#antall-barn-med-undersokelser-eller-tiltak-per-arsverk-\(2018\)](https://bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern_kommunemonitor/#/00/dekningsgrad-og-kapasitet#antall-barn-med-undersokelser-eller-tiltak-per-arsverk-(2018))



BARNEOMBUDET

Bufdir gjennomførte i 2019 en utredning av kompetansehevingstiltak i barnevernet.⁵ Barneombudet ga innspill til utredningen og kan i det vesentlige tiltre Bufdirs vurderinger og konklusjoner.

Barneombudets anbefalinger:

- Det må opprettes en femårig integrert masterutdanning for barnevernspedagoger med økt praksisnærhet og nasjonal eksamen i juss
- Det må være god tilgang til psykologer og jurister i barneverntjenesten
- Det må være et krav at ansatte på barnevernsinstitusjon som hovedregel skal ha relevant høyere utdanning
- Autorisasjonsordning i barnevernet må innføres og innrettes etter dagens ordning for helsepersonell.
- Det må lovfestes at alle nyansatte som ikke tidligere har arbeidet i barnevernet skal ha et veiledet første år, uavhengig av utdanningsbakgrunn.
- Det må opprettes en ordning med faste advokater i barnevernssaker etter modell fra lignende ordning på strafferettsområdet.

6. Den kommunale barneverntjenestens myndighetsutøvelse

6.1 Barns rett til medvirkning

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.

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) kan faktisk ikke gjennomføres på korrekt vis uten at komponentene i artikkel 12 blir respektert (barnets egen mening).”⁶

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.

Det er de senere årene blitt et større fokus på barnets rett til å medvirke i egen sak i barnevernet. Fremover er det viktig å definere hva god medvirkning faktisk er og skal være. Barneombudet opplever at det er stor usikkerhet rundt dette både hos myndighetene og i

⁵ <https://bufdir.no/globalassets/bufdirs-kompetanseutredning-endelig.pdf>

⁶ <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/barnets-rettigheter/generell-kommentar-12.pdf>



BARNEOMBUDET

praksisfeltet ellers. Det er viktig at myndighetene fremover bidrar til å definere hva god medvirkning i barnevernet faktisk skal være. I dette arbeidet vil det nasjonale kompetansemiljøet for barn og unges medvirkning som nå er plassert i Bufdir spille en sentral rolle. Det er også viktig at brukerorganisasjoner som Landsforeningen for barnevernsbarn kobles tett på et slikt arbeid. Barneombudet mener arbeidet med utvikling av gode metoder, forskning og praktisk bistand i medvirkningsprosesser må intensiveres.

Barneombudets anbefaling:

- Det nasjonale kompetansemiljøet for barn og unges medvirkning som nå er plassert i Bufdir må intensivere arbeidet med utvikling av gode metoder, forskning og praktisk bistand i medvirkningsprosesser.

6.2 Rett til å ha med en tillitsperson

En avgjørende faktor for å lykkes med medvirkning i barnevernet er at barn opplever at det er trygt å snakke med de som jobber der. Dersom et barn blir utsatt for mishandling, vold eller omsorgssvikt kan dette være svært vanskelig å snakke med andre om, særlig hvis barnet skal fortelle om dette til en de ikke kjenner. Undersøkelser viser at kun 1 av 5 av ungdommer utsatt for vold forteller om det til noen i det offentlige hjelpeapparatet.⁷

Et viktig tiltak for å trygge barnet er å la det velge en person å ha med seg i alle faser i barnevernssaken. Dersom barnevernet skal oppleves trygt må de gode relasjonene skapes fra første møtet med barnet. I dag har barn etter barnevernloven kun rett til å ha med seg en tillitsperson i møter med barnevernet først etter at omsorgen er overtatt. Vi mener at dette er for sent og at denne retten bør gjelde fra første møte med barnevernet. Barne- og familiedepartementet har i høringsnotat til ny barnevernlov ikke foreslått endringer på dette.

Barneombudets anbefalinger:

- Det må lovfestes at barn har rett til å ha med seg en tillitsperson fra første møte med barneverntjenesten

6.3 Tydeligere krav til barneverntjenestens undersøkelser

Når barneverntjenesten 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 barneverntjenesten 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 dagens barnevernlov 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.

⁷ <https://www.nkvts.no/rapport/ungdoms-erfaringer-med-vold-og-overgrep-i-oppveksten-en-nasjonal-undersokelse-av-ungdom-i-alderen-12-til-16-ar/>



Barne- og familiedepartementet har foreslått 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.

Departementet foreslår imidlertid at det ikke bør være krav i loven til hva en undersøkelse konkret skal inneholde og at det heller ikke er hensiktsmessig med et særskilt krav til plan for undersøkelsen. Barneombudet er ikke enig i dette.

Det er i dag godt kjent at det ofte er mangler ved barneverntjenestens undersøkelser av barnets situasjon og behov. Et krav i loven til hva en undersøkelse bør inneholde og krav til begrunnelse for den avgjørelsen som blir tatt, vil gi et bedre grunnlag for et forsvarlig arbeid og bedre mulighet for tilsyn med kravet til forsvarlighet. Det er sentralt at barnets helhetlige behov knyttet til både hjemmet, skole, helsesituasjon, fritid og annet vurderes nøye i undersøkelsesfasen. Departementets begrunnelse for ikke å lovregulere hva en undersøkelse bør inneholde, er at det vil variere fra sak til sak hva en undersøkelse bør inneholde. Etter Barneombudets syn vil en nærmere konkretisering i loven ikke innebære fare for at det innhentes unødvendig informasjon, men derimot føre til en bevisstgjøring rundt hvilken type informasjon det er viktig å innhente.

I likhet med mange andre høringsinstanser ønsker vi derfor tydeligere krav i loven til hva en undersøkelse bør inneholde. 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
- helse og
- sosial fungering
- andre relevante forhold

Barneombudets anbefaling:

- Det må lovfestes konkrete krav til hva en undersøkelse i en barnevernssak skal inneholde.

6.4 Behov for bedre vurderinger og analyser av barnets behov

Barneombudet er bekymret for at barneverntjenesten ikke kartlegger og vurderer barnets behov for omsorg og behandling godt nok før de iverksetter tiltak. God kunnskap om barnets behov er avgjørende for å vurdere hvilke tiltak som bør settes inn. For eksempel er det viktig å vite hvilket fosterhjem eller hvilken institusjon som best kan ivareta barnets behov.



Forskning viser hvor viktig det er at barn i barnevernet generelt, og særlig de som skal inn i nye omsorgsrammer, er godt nok kartlagt.⁸

Manglende og dårlig kartlegging vil kunne føre til at verken barneverntjenesten eller de som skal ha omsorg for barnet kjenner barnets utfordringer, og at barnet derfor ikke får den oppfølgingen og behandlingen det trenger. Dette vil igjen kunne få alvorlige konsekvenser for barnet, blant annet mange utilsiktede flyttinger. Gjentatte flyttinger innebærer stadig relasjonsbrudd som er svært skadelig for barnas videre utvikling.

Barneombudet har undersøkt situasjonen til barn som bor på barnevernsinstitusjon i rapporten «De tror vi er shitkids».⁹ Gjennom innsyn i enkeltsaker, samtaler med barn og ungdom, og samtaler med ansatte i barneverntjenester og institusjoner har vi belyst grunnleggende utfordringer med institusjonsbarnevernet, og kommet med våre anbefalinger. I prosjektet fant vi at dagens praksis og system gjør at det ikke alltid er mulig å ha barnets beste som utgangspunkt for valg av tiltak.

Vi fant at det er stor variasjon i hvor mye barnevernet vet om ungdommene før de flytter, og informasjonen som innhentes blir ikke systematisert og analysert godt nok. Barnevernets kartlegging og vurderinger varierer mellom sakstypene, selv om ungdommenes behov kan være like. Det mangler som regel en analyse av hva innhentet informasjon innebærer for barnets behov for omsorg og behandling. Dette gjør at argumentasjonen for valg av tiltak ofte blir standardpreget, og at det er vanskelig å vurdere hva slags hjelp som vil være til barnets beste. Barneombudet har også fått informasjonen om at barnevernsinstitusjoner og fosterhjem opplever å få for lite eller feil informasjon om barnet som skal flytte inn, noe som går ut over deres mulighet til å gi riktig hjelp.

For å sikre en forsvarlig undersøkelse og analyse av barnets behov for omsorg og behandling mener Barneombudet at det må lovfestes at undersøkelser alltid skal etterfølges av en bred vurdering av barnets behov for omsorg og behandling. Det må i tillegg lovfestes at barneverntjenesten alltid skal vurdere barnets behov og institusjonens egnethet når et barn flytter til eller mellom institusjoner.

Det er godt dokumentert at barn som opplever dårlige oppvekstvilkår svært ofte har utfordringer knyttet til psykisk helse. De har også fått dårlige oppfølging av fysisk helse i hjemmet. For at barneverntjenesten og nye omsorgsgivere skal kunne gi disse barna forsvarlig omsorg er det behov for at barnets helse rutinemessig kartlegges i forbindelse med flytting ut av hjemmet. Kunnskap om barnets helseutfordringer er helt avgjørende for å kunne gi barnet riktig hjelp. Til tross for dette finnes det i dag ikke en slik rutinemessig kartlegging.

⁸ Havnen, K.S., R. Jakobsen og K.M. Stormark (2009): Mental Health Problems in Norwegian School Children Placed Out-of-home: The Importance of Family Risk Factors, *Child Care in Practice*, 15:3, s. 235-250, i Christiansen, Ø. og B.H. Kojan (red.) (2016): *Beslutninger i barnevernet*, Universitetsforlaget s. 115.

⁹ <https://barneombudet.no/wp-content/uploads/2020/01/De-tror-vi-er-shitkids.pdf>



BARNEOMBUDET

Barneombudet har i forbindelse med ny barnevernlov derfor foreslått at det må lovfestes en rett for barnet til å få kartlagt fysisk og psykisk helse, inkludert tannhelse, ved flytting ut av hjemmet. En slik plikt må lovfestes både overfor barnevernstjenesten og helsetjenesten.

En slik tverrfaglig kartlegging krever spesialisert kunnskap om barn, og må derfor organiseres på fylkes -eller statlig nivå.

Barneombudets anbefalinger:

- Det må lovfestes at undersøkelser alltid skal etterfølges av en bred vurdering av barnets behov for omsorg og behandling.
- Det må lovfestes at barneverntjenesten alltid skal vurdere barnets behov og institusjonens egnethet når et barn flytter til eller mellom institusjoner.
- Det må lovfestes en rett for barnet til å få kartlagt fysisk og psykisk helse, inkludert tannhelse, ved flytting ut av hjemmet. En slik plikt må lovfestes både overfor barnevernstjenesten og helsetjenesten.

6.5 Krav til hvordan barneverntjenesten skal følge opp barn som bor i fosterhjem og 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. Fosterhjemsutvalget foreslo å erstatte kravene i fosterhjemsforskriften om antall oppfølgingsbesøk med faglige standarder. Mindretallet mener derimot at faglige standarder må komme i tillegg til absolutte minstekrav i fosterhjemsforskriften om antall oppfølgingsbesøk.

Barneombudet mener det er viktig å opprettholde minimumskravene til antall besøk, selv om innholdet i besøkene selvfølgelig er det viktigste. Det stilles i dag veldig få krav til hva som er forsvarlig oppfølging, og vi frykter at knappe ressurser vil kunne medføre at barn i fosterhjem får for dårlig oppfølging.

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



BARNEOMBUDET

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.

Barneombudets anbefalinger:

- Fosterhjemsforskriftens krav til antall oppfølgingsbesøk må videreføres.
- Det må gjennom lov eller forskrift gis klare 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 forskriftsfestes antall oppfølgingsbesøk i institusjon på lik linje med fosterhjem.

6.6 Krav til hvilke hjelpetiltak kommunen må ha tilgjengelig må rettslig reguleres

Tidlig innsats kan være 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 sterke 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.

Barneombudet mener derfor at det må stilles krav gjennom lov eller forskrift til at kommunen må ha tilgang på effektive hjelpetiltak. Krav til kvaliteten på hjelpetiltakene, at hjelpetiltakene er egnede og at effekten skal evalueres fortløpende, må også reguleres i lov eller forskrift.

Det må også videreutvikles kunnskapsbaserte hjelpetiltak rettet mot 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:

- Det må stilles krav gjennom lov eller forskrift til at kommunen må ha tilgang på effektive hjelpetiltak. Barnevernloven må stille krav til at hjelpetiltakene er egnede og at effekten skal evalueres fortløpende.



BARNEOMBUDET

- Krav til kvaliteten på hjelpetiltakene må reguleres i lov eller forskrift.
- Det må videreutvikles kunnskapsbaserte hjelpetiltak rettet mot ungdom i familier der problemene er sammensatte og varige.

7. Fosterhjem

Etter barnevernsreformen i 2004 har det vært et uttalt mål fra politisk hold at fosterhjem skal benyttes i større grad, og mellom 2004 og 2014 økte antall barn i fosterhjem med 53 prosent. Hensikten har vært å redusere bruken av barnevernsinstitusjoner og øke bruken av fosterhjem ved plasseringer utenfor hjemmet. Fosterhjem er i dag det mest brukte tiltaket for barn og unge som ikke kan bo hjemme med sine foreldre, og ved utgangen av 2016 bodde 11 754 barn i fosterhjem, noe som utgjorde 74 prosent av barn og unge som ikke kan bo i sine opprinnelige hjem. Endringene har antakelig medført at en del barn som tidligere ble plassert på institusjon, i dag plasseres i fosterhjem. Dette øker kravene til fosterforeldres kompetanse og ressurser. Det er en stor utfordring i dag at mange fosterhjem sprekker, og at for mange barn opplever utilsiktede flyttinger med stadige nye relasjonsbrudd, noe som igjen kan være svært skadelig for deres videre utvikling.

Barneombudet har lenge vært bekymret for at fosterhjemsomsorgen ikke er god nok. At kommunene nå skal overta et større ansvar for fosterhjemsomsorgen har ikke gjort disse bekymringene mindre. I denne prosessen er det viktig at myndighetene sikrer at barna får den omsorgen de har krav på både etter barnevernloven og etter FNs barnekonvensjon. Blant våre største bekymringer har vært at for mange barn i fosterhjem har en uforutsigbar livssituasjon og at det ikke rekrutteres nok fosterhjem som passer til de utfordringene barna har.

7.1 Krav om økonomisk forutsigbarhet for fosterfamiliene

For at barn i fosterhjem skal få best mulig utvikling i trygge og stabile omgivelser, er det blant annet viktig at de økonomiske rammebetingelsene er gode og forutsigbare og at fosterforeldres rettigheter ivaretas. Barneombudet mener dette er avgjørende for å skape gode fosterhjem, med fosterforeldre som har overskudd til å ivareta barna.

Barneombudets anbefalinger:

- Fosterforeldres økonomiske rettigheter må ivaretas på en god måte, slik at fosterforeldre ikke taper trygdeytelser eller pensjonsopptjening på oppdraget som fosterhjem.

7.2 Bedre regulering av opplæring av fosterhjem

Det er viktig at fosterforeldre får tilpasset opplæring. I forkant av oppdraget må de få en reell forståelse av hva det faktisk innebærer å være fosterforeldre. Mange fosterforeldre opplever et stort sprik mellom de forventningene de hadde til rollen, og den virkeligheten som møter dem.



BARNEOMBUDET

Selv om et fosterhjem skal ligne mest mulig på et «vanlig» hjem, må det erkjennes at fosterforeldre ofte vil stå ovenfor særskilte og komplekse utfordringer. Opplæringen og kompetansen må gjenspeile disse utfordringene.

Det er viktig at et krav om at fosterforeldre skal ta imot generell opplæring før et barn flytter inn i fosterhjemmet kommer på plass. Krav om gjennomført opplæring vil da være et av vilkårene for å kunne godkjennes.

I tillegg bør opplæringen inneholde en spesialisert del, som er tilpasset det enkelte barns utfordringer og behov. Den spesialiserte opplæringen må styrkes og ses i sammenheng med kartleggingen av barnet som skal være gjennomført ved plasseringen. Det er ikke nødvendigvis slik at alle fosterhjem har behov for samme kompetanse og opplæring. Dagens opplæring av fosterforeldre har verken kurs for fosterhjem som tar imot barn med nedsatt funksjonsevne eller egne kurs for fosterhjem som skal ta imot søsken. Barneombudet mener dette må på plass.

I likhet med Bufdir og Landsforeningen for barnevernsbarn mener Barneombudet at opplæring av fosterforeldre er en kontinuerlig prosess, som må fortsette så lenge barnet bor i fosterhjemmet. Det er viktig at loven pålegger fosterforeldre å motta opplæring og veiledning også etter at barnet har flyttet inn.

Fosterforeldre bør ha krav på en veileder, som de kan henvende seg til ved behov. Barnevernstjenesten i den kommunen fosterhjemmet ligger, må ha en plikt til å utarbeide en løpende oppdatert oversikt over tilgjengelige tiltak i kommunen, i samarbeid med andre aktuelle hjelpetjenester.

Barneombudets anbefalinger:

- Det må stilles krav i lov eller forskrift om at fosterforeldre skal ta imot generell opplæring før et barn flytter inn i fosterhjemmet.
- Det må følge av lov eller forskrift at fosterforeldre plikter å motta opplæring og veiledning også etter at barnet har flyttet inn.
- Fosterforeldre må få en veileder, som de kan henvende seg til ved behov.
- Barneverntjenesten i den kommunen fosterhjemmet ligger må pålegges å utarbeide en løpende oppdatert oversikt over tilgjengelige tiltak i kommunen.

7.3 Fosterforeldres rettigheter og problemstillinger rundt foreldreansvar.

Barneombudet ser at mange barn flyttes fra fosterhjem i en hurtig prosess hvor det foreligger lite dokumentasjon og vurderinger om dette er til barnets beste. Vi stiller spørsmålsteget ved om rettsikkerheten er godt nok ivaretatt. Fosterforeldre kan etter en konkret vurdering innvilges partsrettigheter, og gis klageadgang på vedtak om flytting av fosterbarnet. Det kan være grunn til å se på om fosterforeldre i alle saker om flytting bør ha anledning til å påklage vedtaket. Et alternativ er at fylkesnemnda alltid skal foreta en kontroll av om vilkårene for



BARNEOMBUDET

flytting er til stede og om dette er til barnets beste. Det bør også utredes om fosterforeldre bør få større mulighet og rettigheter til å ivareta barnets behov i den daglige omsorgen, hva gjelder eksempelvis helsehjelp og retten til spesialundervisning.

Barneombudet har snakket med flere barn og ungdom som mener det er problematisk at biologiske foreldrene har for sterke rettigheter, blant annet valg av skole, helsespørsmål og inn- og utmelding i tros- og livssynssamfunn. Det finnes også en rekke andre praktiske utfordringer for barn, som ansvar for økonomiske forhold, bankkonto og bankkort og samtykkekompetanse i personvern- og personopplysningsspørsmål der barnet selv ikke kan samtykke. Dette gjelder for eksempel ved bruk av apper på mobiltelefon og nettbrett. Barneombudet mener at det må lovfestes at andre enn biologiske foreldre har samtykkekompetanse på vegne av barnet etter en omsorgsovertakelse. Det må utredes hvilke deler av samtykkekompetansen som skal ligge hos barneverntjenesten og hva fosterforeldre skal kunne samtykke til.

Barneombudets anbefalinger:

- Det må vurderes å gi fosterforeldre flere klagemuligheter enn det de har i dag.
- Det må utredes om fosterforeldre bør få partsrettigheter og i hvilken utstrekning dette skal gjelde.

8. Barnevernsinstitusjoner

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.

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

Barneombudets rapport viser at det er svært 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:

- Det må stilles tydeligere krav til det faglige arbeidet i institusjoner i kvalitetsforskriften.
- Det må utarbeides retningslinjer for det faglige arbeidet på barnevernsinstitusjoner.



8.2 Bedre psykisk helsehjelp til barn på institusjon

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:

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

8.3 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



BARNEOMBUDET

skape en mest mulig normal hverdag og omsorgssituasjon og forberede ungdommen på et liv utenfor institusjon.

Barneombudets anbefalinger:

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

8.4 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 familiararbeid 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



BARNEOMBUDET

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:

- Det må utvikles flere statlige institusjonstilbud til den mest utsatte gruppen barn i barnevernet.
- Det må 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.
- Barn må involveres i arbeidet med å utvikle tiltak til den mest utsatte gruppen barn i barnevernet
- Det må igangsettes mer forskning på hvordan barnevernet kan lykkes med å skape motivasjon og medvirkning.

8.5 Bedre regulering av bruk av enetiltak

Hva gjelder bruk av enetiltak i barnevernet har vi i vårt institusjonsprosjekt 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. Rettsikkerheten 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 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.

Ta gjerne kontakt for mer informasjon:
Mathias Nordmoen, mathias@barneombudet.no