

Barne- og familiedepartementet (BFD)
Postboks 8036 Dep
0030 OSLO

Vår ref:
23/00363-2

Saksbehandler:
Mathias Lia Nordmoen

Dato:
29. juni 2023

Høringssvar fra Barneombudet på Barnevernsutvalgets NOU 2023:7

Barneombudet viser til høringsbrev datert 27. mars 2023 til Barnevernsutvalgets NOU 2023:7. Vi takker for muligheten til å komme med innspill.

Innledning

Barneombudet har gitt utvalget innspill både muntlig og skriftlig underveis i deres arbeid. Vi har lagt ved vårt skriftlige innspill til utvalget, og ber om at dette utgjør en del av vårt høringssvar. Vi vil i høringssvaret referere til vårt innspill der det er naturlig.

Barneombudet vil berømme utvalget for å ha et tydelig barneperspektiv gjennom hele utredningen, og for å ha vært tydelige og modige på vegne av barna. Det er også positivt at utvalget selv har hentet inn kunnskap fra barn. Utvalget har hatt et omfattende mandat på et sakfelt som er svært komplekst og krevende. Vi mener utvalget har gjort et grundig og godt arbeid.

Flere av utvalgets forslag samsvarer med Barneombudets egne anbefalinger til myndighetene som er gitt i våre to siste rapporter om barn i fosterhjem og på institusjon, «Blod er ikke alltid tykkere enn vann» og «De tror vi er Shitkids».¹ Rapportene vil derfor etter vårt syn være relevante i myndighetenes arbeid med oppfølgingen av NOU 2023:7.

¹ <https://www.barneombudet.no/vart-arbeid/publikasjoner/blod-er-ikke-alltid-tykkere-enn-vann> og <https://www.barneombudet.no/uploads/documents/Publikasjoner/Fagrappporter/De-tror-vi-er-shitkids.pdf>

Utredningen er svært omfattende. Barneombudet har derfor lagt hovedvekten på de forslagene vi anser mest sentrale for rettighetene til barn i barnevernet. Vi har i tillegg flere forslag til endringer utover de som er foreslått fra utvalget.

Overordnede kommentarer

Det er etter Barneombudets syn et stort behov for å styrke rettssikkerheten til barn i barnevernet. Spesielt gjelder dette for barn som flyttes ut av hjemmet. Vi deler i all hovedsak utvalgets beskrivelser av «*hvor skoen trykker*» på de ulike områdene. Mange av utfordringene har vi selv sett og dokumentert i egne rapporter, og våre rapporter er også hyppig trukket frem i utvalgets NOU.

Vi mener at utvalget har mange gode forslag som vil styrke ivaretagelsen av barns rettigheter, og vi støtter et klart flertall av utvalgets forslag. Etter vårt syn er det imidlertid enkelte forslag som er viktigere enn andre, og som bør prioriteres av departementet.

- Pilotering av BRO (kapittel 7)
- Opprettelse av lister for advokater i barnevernssaker (kapittel 7)
- Senke alderen for partsrettigheter til 12 år (kapittel 8)
- Redusere antall rettsprosesser barna deltar i (kapittel 15)
- Tydeligere føringer til innholdet i oppfølgingen av foreldre (kapittel 18)
- Sørge for at samvær fastsettes til det beste for barna (kapittel 18)
- Styrke fosterforeldres beslutningsmyndighet, klagemuligheter og innsynsrett (kapittel 19)
- Styrke kontinuitet og familieliv for barn som ikke skal tilbakeføres til foreldre (kapittel 21)
- Tydeligere veiledning om beste praksis, tydeligere krav til hva som er en forsvarlig barnevernstjeneste og regionale fagmiljøer som kan bistå kommunene (kapittel 24)
- Forskning og kunnskapsutvikling (kapittel 29)

Utvalgets forslag

Følgende forslag støttes – uten kommentarer:

Selv om disse forslagene ikke er blant de syv vi har prioritert særskilt, mener vi enkelte av forslagene også i denne kategorien peker seg ut som særlig viktige. Vi har valgt å markere disse i rød skrift.

- Forslag 8 Informasjon om muligheten til klage og overprøving
- Forslag 11 Forbedre mulighetene til å ha med en støtteperson i møte med barnevernet
- Forslag 12 Tydeligere veiledning for involvering av barn og foreldre i saksbehandling
- Forslag 14 Bistand ved henleggelse av undersøkelsessak
- Forslag 15 Bedre kunnskap om det forebyggende tilbudet
- Forslag 17 Utrede formålet med frivillige plasseringer
- **Forslag 18 Utrede legalitetskontroll for frivillige plasseringer**

Torggata 2-4,
0181 Oslo

Postboks 8889 Youngstorget,
0028 Oslo

- Forslag 19 Utrede bruk av samtaleprosess i saker om frivillig plassering
- Forslag 20 Veiledningsmateriell og oppfølging av regionale forskjeller
- Forslag 21 Forskning og utredning om frivillige plasseringer og frivillige tiltak i barnevernet
- Forslag 22 Plan for implementering av veiledningsmateriell
- Forslag 24 Frister for saksbehandlingen ved frivillige akutt plasseringer
- Forslag 25 Mer kunnskap om akutt tiltak
- Forslag 26 Retningslinjer for nemndas og domstolens behandling av barnevernssaker
- Forslag 27 Mal for barnevernstjenestens begjæringer til nemnda
- Forslag 28 Barnevernssaker må behandles av dommere med nødvendig kompetanse
- Forslag 29 Nødvendig kompetanse om urfolk og samiske barn og familier
- Forslag 31 Tydeligere prosedyrer for saksforberedelser i nemnda
- Forslag 32 Økt skriftlighet
- Forslag 33 Tidsfrister for saker om yngre barn
- Forslag 34 Gjennomgå lagmannsrettens kompetanse i ankesaker
- Forslag 36 Bedre digitale løsninger i nemnd og domstol
- Forslag 40 Kriterier for vurdering av sakstyper som er egnet for samtaleprosess
- Forslag 41 Evaluering av samtaleprosess
- Forslag 42 Utrede om samtaleprosess kan benyttes «forebyggende»
- Forslag 43 Tilgangen til å benytte sakkyndige avgrenses til nemnd og domstol
- **Forslag 44 Krav til sakkyndiges arbeid og rapport**
- **Forslag 45 Krav til den sakkyndiges mandat**
- Forslag 46 Utredning av innføring av stikkprøvekontroll
- **Forslag 47 Krav til spesialkompetanse hos sakkyndige**
- Forslag 48 Utrede krav til bruk av to sakkyndige og om fagkyndige bør involveres i saksforberedelser
- Forslag 50 Utredning av samtaleprosess for å fastsette oppfølgingsplaner
- Forslag 51 Oppsøkende krisehjelp for å støtte foreldre etter omsorgsovertakelse
- Forslag 54 Krav om oppfølging av barn og foreldre ved og etter gjenforening
- Forslag 59 Utredning av ordninger for oppfølging og veiledning av fosterhjem for barn med urfolks- og minoritetsbakgrunn
- **Forslag 61 Forskning og kunnskap om fosterhjem**
- **Forslag 63 Utredning av rekrutteringsstrategi**
- Forslag 67 Forskning på forebygging av alvorlige problemer og store hjelpebehov
- Forslag 68 Plikt til å snakke med barn om tilhørighet, kontinuitet og familieliv
- Forslag 69 Retningslinjer og veiledningsmateriell
- Forslag 72 Oppfølging av opprinnelige foreldre
- Forslag 73 Samtykke til besøkskontakt
- Forslag 74 Besøkskontakt med søsken
- Forslag 76 Forskning på adopsjon som barnevernstiltak
- Forslag 77 Implementering av Barnevernsmessig kvalitetssystem
- Forslag 78 Føringer om ettervern i Barnevernsmessig kvalitetssystem
- Forslag 79 Utvikling av hjelpetiltak og oppfølgings- og losfunksjoner
- Forslag 80 Presisering av ansvarsdeling mellom barnevernstjenester

Torggata 2-4,
0181 Oslo

Postboks 8889 Youngstorget,
0028 Oslo

- Forslag 81 Representasjon i ettervernsfasen
- Forslag 83 Nasjonalt opplæringsprogram for å implementere beste praksis
- **Forslag 84 Evaluere og følge opp bruken av barnevernsfaglig kvalitetssystem**
- Forslag 88 Regionale fagmiljøer som kan bistå kommunene
- Forslag 92 Videreutvikle og spre kunnskapsbaserte tiltak
- Forslag 96 Styrke bruken av tilsynsmøter for å samordne tjenestetilbud
- **Forslag 97 Gjennomgang av dagens tilsyns- og kontrollordninger**
- **Forslag 98 Mer effektive og tilgjengelige klagemuligheter i enkeltsaker**
- Forslag 99 Krav om rask respons
- Forslag 101 Mer tilgjengelig informasjon om klageprosessen
- Forslag 102 Økt kompetanse i tilsynsarbeid på velferdsområdet
- Forslag 103 Utrede reduksjon i volumkrav til statsforvalternes institusjonsbesøk
- Forslag 104 Evaluering av ordningen med skikkethetsvurdering i utdanningene til arbeid i barnevernet
- Forslag 105 Utredning av krav om uttømmende og utvidet politiattest
- Forslag 106 Krav om jevnlig oppdatering politiattest
- Forslag 107 Utrede utvidet varslingsplikt for uautorisert personell
- **Forslag 108 Barnevernsportalen – ett nettsted for all informasjon om barnevernet**
- Forslag 109 Harmonisering av barnevernsloven og tvisteloven i spørsmål om åpenhet i nemnda
- Forslag 110 Brukerforum i kommunene
- **Forslag 111 Nasjonal rapportering om rettstilstanden i barnevernet opp mot BK og EMK**
- Forslag 112 Statistikk og basisinformasjon om barn og familier i utsatte situasjoner
- Forslag 113 Forsknings- og analysesentre om barn og unge i utsatte situasjoner
- Forslag 114 Krav om barne- og ungdomsperspektiv i forskningen
- Forslag 115 Et samordnet system for å forstå og vurdere forskningsetikk, personvern og barns rettigheter i forskningen
- Forslag 116 Utvikling og implementering av kunnskapsbaserte tiltak
- Forslag 117 Database over kunnskap og kunnskapsbaserte tiltak
- Forslag 118 Forskning og utvikling for å dekke sentrale kunnskapshull

Følgende punkter støttes – med kommentarer:

- Forslag 1 Utprøving og etablering av en Barnerepresentantordning
- Forslag 2 Lavere aldersgrense for partsrettigheter
- Forslag 3 Snever unntaksbestemmelse om å nekte innsyn i opplysninger
- Forslag 4 Momentliste for å vurdere innvilgelse og fratakelse av partsrettigheter (**støttes med enkelte forbehold**)
- Forslag 5 Aldersgrense på 15 år for å samtykke til frivillige tiltak
- Forslag 6 Overprøving av vedtak som innebærer at barnet må flytte
- Forslag 9 Barnevernet gis ansvar for alle enslige mindreårige asylsøkere
- Forslag 10 Lovfesting av momentliste i bestemmelsen om barnets beste
- Forslag 13 Ny modell for barnevernets arbeid med undersøkelser

Torggata 2-4,
0181 Oslo

Postboks 8889 Youngstorget,
0028 Oslo

- Forslag 16 Presisere vilkåret for frivillig plassering
- Forslag 30 Liste over advokater i barnevernssaker
- Forslag 35 Utrede kortere og mer effektiv saksbehandling i nemnd- og domstol
- Forslag 37 Nemnda må legge føringer for plasseringssted
- Forslag 38 Gjennomgang av regelverket og praksis i atferdssaker
- Forslag 39 Utredning av barnets rett til privatliv
- Forslag 49 Tydeligere føringer til innholdet i oppfølgingen av foreldre
- Forslag 52 Presisering av familievernets ansvar
- Forslag 53 Tydeliggjøring av plasseringers antatte varighet og endringsbehov i avgjørelser om omsorgsovertakelse
- Forslag 56 Klargjøre beste praksis ved gjennomføring av samvær
- Forslag 57 Klargjøring av ansvarsdelingen mellom fosterforeldre, barnevernstjenesten og foreldre
- Forslag 58 Større beslutningsmyndighet til fosterforeldre
- Forslag 60 Faglig anbefaling om rådslag ved flytting
- Forslag 62 Faglig og økonomiske rammevilkår for fosterhjem lovfestes
- Forslag 65 Fosterhjem tilpasset barns behov for relasjon, omsorg og behandling
- Forslag 66 Gjennomgang av tvangsregelverket
- Forslag 70 Forplikte barnevernstjenesten til å vurdere kontinuitet og familieliv for barn
- Forslag 71 Ny ordning med oppvekstadsopsjon
- Forslag 75 Rett til oppfølging etter adopsjon og oppvekstadsopsjon
- Forslag 82 Tydeligere føringer om beste praksis
- Forslag 85 Tydeligere krav til hva som er en forsvarlig barnevernstjeneste
- Forslag 87 Utredning av ansvarsoverføring
- Forslag 89 Mer ensartede og forpliktende andrelinjetilbud fra Bufetat (**støttes med enkelte forbehold**)
- Forslag 100 Strammere tidsfrister for behandling av klager på vedtak (**støttes, men fristen må være kortere**)
- Mindretallsforslag om autorisasjonsordning for personell i barnevernet
- Merknad fra mindretallet i kapittel 29 om praksisnær kunnskapsutvikling

Barneombudet støtter ikke følgende punkter, og har inntatt kommentarer til forslagene:

- Forslag 7 Overprøving av barnevernstjenestens vedtak om hjelpetiltak i hjemmet
- Forslag 23 Tverrfaglig spesialistvurdering av barn som akutt plasseres
- Mindretallsforslag om behandling av klagesaker i ordinær nemnd
- Forslag 64 Bruk av institusjon må begrunnes særskilt
- Forslag 86 Krav om tverrfaglige spesialistvurderinger i komplekse og krevende saker (**Ikke på nåværende tidspunkt**)
- Forslag 90 Organisatorisk skille mellom Bufdir og Bufetat (**dette må utredes grundigere**)
- Forslag 91 Sterkere sanksjoner overfor kommuner med vedvarende svikt (flertallsforslag) (**dette må utredes grundigere**)

Torggata 2-4,
0181 Oslo

Postboks 8889 Youngstorget,
0028 Oslo

Barneombudet har følgende forslag til endringer, utover utvalgets forslag. Disse er inntatt med begrunnelse og anbefalinger til myndighetene:

- *Tydligere krav til barneverntjenestens undersøkelser*
- *Lengre sperrefrist for gjenopptakelse av saker om tilbakeføring*
- *Innføre regler som gjør at barn kan be om at samvær stoppes eller reduseres.*
- *Vurdere behovet for å presisere/endre gjeldende rett, for å tydeliggjøre at barnets beste alltid skal være førende ved samværsfastsettelsen.*
- *Fosterforeldre bør ha klagerett ved flytting fra fosterhjemmet*
- *Vurdere om tiltak i fosterhjemmet, og avslag på ytelser som fosterforeldre ber om, bør anses for enkeltvedtak og kunne påklages til Statsforvalteren.*
- *Vurdere om fosterforeldre i saker om tilbakeføring bør få rettigheter, utover uttaleretten, der barnet har bodd så lenge i fosterfamilien at det er etablert en rett til familieliv etter EMK artikkel 8*
- *Fosterforeldre bør få innsynsrett i sentrale dokumenter – også i barnevernssaken*
- *Barnevernsloven bør presisere at undersøkelser skal etterfølges av en bred vurdering av barnets beste*
- *Innføre en plikt for barnevernsnemnda og domstolen til å vurdere om målet om gjenforening skal oppgis*

Presentasjon av høringsvarets oppbygning

Barneombudet har i høringsvaret tatt utgangspunkt i NOUens kapitler. Under hvert kapittel kommenterer vi ut ifra listen over anbefalinger fra i NOUens kapittel 30. Våre egne anbefalinger og kommentarer, utover forslag fra utvalget, er merket «forslag fra Barneombudet» eller «kommentar fra Barneombudet» og satt i kursiv.

Kapittel 7 Barnerepresentantordning (BRO)

Forslag 1 - Barnerepresentantordning (BRO)

Utvalgets flertall foreslår i kapittel 7 at det etableres en nasjonal barnerepresentantordning (BRO), og at denne først testes ut i noen fylker. Ordningen skal sikre uavhengig representasjon for alle barn som vurderes flyttet eller flyttes ut av hjemmet. Dette gjelder uavhengig av sakstype, og om plasseringen er frivillig eller skjer med tvang. Utvalgets flertall foreslår at BRO bør erstatte ordningene med talsperson, tilsynsperson og tillitsperson samt sakkyndige i tilfeller der disse brukes for å innhente barnets mening. BRO skal representere barnet, noe som innebærer et ansvar for å holde seg informert om barnets sak, holde barnet informert om det som skjer, få kunnskap om hva barnet ønsker og hva som er barnets behov og formidle dette til rett instans. BRO skal kombinere barnefaglig kompetanse med juridisk ekspertise.

Barneombudet støtter flertallets forslag og mener BRO bør testes ut i noen kommuner/regioner.

Torggata 2-4,
0181 Oslo

Postboks 8889 Youngstorget,
0028 Oslo

Barneombudet har over tid vært bekymret for rettighetene til barn som flyttes ut av hjemmet. Vi har blant annet ment at barns medvirkning ikke er godt nok ivaretatt og at barns klagemuligheter må styrkes. I tillegg må barn som flyttes ut av hjemmet ofte forholde seg til et stort antall voksenpersoner, og det er mange bytter av både kontaktperson og andre hjelpere. Vi har også etterlyst behovet for juridisk bistand til barn som flyttes ut av hjemmet. Etter vårt syn vil BRO avhjelpe flere av disse utfordringene.

Barns rett til medvirkning er en sentral rettighet etter Grunnloven § 104 og FNs barnekonvensjon artikkel 12. Ikke bare er det en av barns mest grunnleggende rettigheter, men omsorgen og oppfølgingen blir ikke god om vi ikke lytter til de som skal få omsorg og hjelp. For å kunne medvirke på en god måte må myndighetene sikre at barna får god og tilpasset informasjon, slik at de har best mulige forutsetninger for å medvirke.

En rekke tilsyn og rapporter har over tid dokumentert mangler ved ivaretagelsen av barns medvirkning (se også utvalgets kapittel 6).² I vår egen rapport «Blod er ikke alltid tykkere enn vann», fortalte flere av barna om opplevelser av at deres meninger ikke blir hørt og vektlagt godt nok i møte med barnevern, nemnd og domstol. De savnet også tilrettelagt informasjon, om for eksempel hvorfor de måtte flytte til fosterhjem. Flere sa at flyttingen skjedde brått, uten at de helt forstod hva som skjedde. Også fosterforeldre og barneverntjenester trakk frem mangelfull medvirkning og for lite informasjon til barna. I rapporten «De tror vi er Shitkids» så vi også store variasjoner i hvor godt retten til medvirkning ble ivaretatt. Mange ungdom ble ikke involvert i prosessene, og flere opplevde at spørsmål som valg av institusjon skjedde uten deres deltakelse. I tillegg så vi at det var ulikt hvordan barneverntjenesten fulgte opp ungdom som bodde på institusjon. Variasjonen var stor fra barneverntjeneste til barneverntjeneste, men også mellom saksbehandlere i den enkelte tjenesten. Dette kan gå ut over muligheten for å følge opp ungdommer på institusjon, og gjøre det vanskelig å sikre god medvirkning.

Etter vårt syn vil BRO kunne bidra til å avhjelpe disse utfordringene, ved at representantene kun vil ha barnas interesser i fokus. De vil ha ressurser til å kunne informere barna godt, få frem deres synspunkter og si fra dersom barnets meninger ikke kommer godt nok frem eller ikke vektlegges i tilstrekkelig grad.

I tillegg vil BRO bidra til å redusere antall voksenpersoner barn under offentlig omsorg må forholde seg til. Systemet legger i dag opp til at barn i fosterhjem og på institusjon må forholde seg til veldig mange voksne. I tillegg til oppfølging fra barneverntjenesten, fosterforeldrene/ansatte på institusjon og foreldrene kan barna ha en tillitsperson, en tilsynsperson (statsforvalter for barn på institusjon), talsperson og samværsmotivator. Mange barn i fosterhjem og på institusjon har behov for ekstra oppfølging knyttet til psykisk helse eller tilrettelagt oppfølging på skolen, noe som bidrar til å øke antallet møter som barnet involveres i. I tillegg er det mange av voksenpersonene som ofte byttes ut. Dette er trukket frem som

² Se feks rapporten «Å medvirke når barnevernet undersøker» https://www.bufdir.no/globalassets/global/nbbf/barnevern/a_medvirke_nar_barnevernet_undersok_er_en_studie_av_barn_og_foreldres_medvirkning_i_barnevernets_undersokelsesarbeid.pdf

krevende av mange barn og ungdom vi snakket med i våre rapporter. At det er for mange voksne å forholde seg til er kanskje den tydeligste tilbakemeldingen vi har fått over tid i våre møter med barn og unge i barnevernet.

Til tross for at barna har mange voksenpersoner i livet sitt, er det i dag ingen som har som eneste oppgave å ivareta barna og deres rettigheter. Selv om barneverntjenesten skal fokusere på barnets beste, må de samtidig ivareta en rekke andre hensyn. Som for eksempel oppfølging av fosterforeldre, fosterforeldrenes egne barn og foreldrene. Dette beskrives av flere tjenester som krevende. Det er i tillegg høy arbeidsbelastning hos barneverntjenestene, og ansatte fortalte i rapporten «De tror vi er Shitkids» at oppfølging av ungdommer som allerede er «trygt plassert» på institusjon, kan havne i andre rekke. At oppfølgingen av barn i fosterhjem og institusjon i mange tilfeller ikke er god nok er beskrevet i mange rapporter i nyere tid.³

Innenfor dagens system og rammer kan heller ikke fosterforeldre eller ansatte på institusjon fullt ut ivareta barnas rettigheter, da de mangler beslutningsmyndighet, innsynsrett og klagemuligheter på vegne av barna. Ingen av disse kan heller representere barna i barnevernssaken. De forskjellige voksenpersonene har ulike ansvarsområder, og totalen fremstår som fragmentarisk og uoversiktlig, spesielt for barna. Etter vårt syn vil BRO kunne bidra til bedre ivaretagelse av barnas interesser og rettigheter, samtidig som barna må forholde seg til færre voksenpersoner.

Barneombudet mener det er viktig at BRO kombinerer barnefaglig kompetanse med juridisk bistand. En sentral del av å ivareta barnas rettigheter er å sørge for at rettighetene faktisk kan håndheves. Det er en stor forskjell på å ha rett og få rett. Flere ungdom og unge voksne vi har snakket med, fortalte at deres rettigheter ble bedre ivaretatt etter de fylte 15 år og fikk rett til egen advokat. Deres opplevelse var at det da var en person som kun hadde deres interesser å ta hensyn til. Barneombudet mener derfor det er viktig at flere barn som flyttes ut av hjemmet sikres advokat, også for det tilfellet at BRO forslaget ikke realiseres.

Vi er enige med utvalget i at det bør stilles krav til kompetanse, erfaring og egnethet for å sikre at advokatene som oppnevnes kan ivareta barna på best mulig måte. Utvalget viser til at det eksempelvis kan opprettes lister slik som i dag finnes for bistandsadvokater og forsvarere, og erfaringen fra domstolene er at det er attraktivt å søke seg inn på slike lister. Barneombudet støtter en opprettelse av tilsvarende liste for advokater som skal kunne bistå barn i barnevernssaker, og at kriteriene bør være tydelige og sette høye krav til kompetanse og erfaring. Barneombudet mener forslaget om lister for advokater i barnevernssaker burde vært et eget forslag i NOUen, og mener det er viktig at departementet følger opp. Dette gjelder også dersom departementet velger å ikke gå videre med en utprøving av BRO.

³Se for eksempel MENON-PUBLIKASJON NR. 112/2019 «Oppfølging av fosterhjem og fosterbarn, Riksrevisjonens undersøkning av om statlege barnevernsmyndigheiter sikrar det beste for barn i barnevernsinstitusjonar Dokument 3:7 (2019–2020), «Blod er ikke alltid tykkere enn vann» og «De tror vi er Shitkids»

Barneombudet har forståelse for de innvendinger mindretallet løfter frem for hvorfor de ikke støtter forslaget. Vi mener imidlertid innvendingene ikke er sterke nok til å gå imot en utprøving av en slik ordning. Vi ser at omfanget av BRO slik det er foreslått er svært omfattende, og at dette kan påvirke for eksempel rekruttering av fagpersoner til barneverntjenestene. Utfordringene vil imidlertid vise seg i en pilotering av ordningen, som deretter kan justeres. Etter vårt syn vil dessuten flere av de andre forslagene kunne påvirke omfanget av ordningen dersom de blir vedtatt, for eksempel utvikling av advokatordningen og styrking av fosterforeldrenes rettigheter.

Barn som flyttes ut av hjemmet er i en svært sårbar situasjon. De har ofte fått en krevende start på livet og mange har levd i et skadelig omsorgsmiljø over tid. Barn under offentlig omsorg har en høy forekomst av psykiske uhelse, og har ofte ekstra oppfølgingsbehov, både når det gjelder psykisk og fysisk helse, tannhelse, læring og sosial utvikling. De har i mange tilfeller fått dårligere oppfølging enn andre barn når det gjelder mat, hygiene og somatiske helseundersøkelser. Dette nødvendiggjør god oppfølging og ivaretagelse av deres rettigheter. Når det over tid er dokumentert at oppfølgingen og ivaretagelsen av barnas rettigheter ikke er god nok, mener Barneombudet det er på tide å tenke nytt, og endre systemet med utgangspunkt i barnas behov og rettigheter.

Slik utvalget viser til vil ikke BRO medføre endring i barneverntjenestens ansvarsområder. Vi er derfor ikke enig med mindretallet i at BRO «går inn i det mandatet barneverntjenesten i lovverket er satt til å ha». BRO skal være barnets representant, og vil derfor på mange måter kunne ses på som en «spesialtilpasset» advokat, og derfor ivareta mange av de samme hensyn som advokater ivaretar for barn som er part i saken i dag. Funksjonen innebærer derfor en representasjon av barna, ikke ivaretagelse av oppgaver som ligger til barneverntjenestens mandat. De ordningene BRO skal erstatte er talsperson, tilsynsperson og tillitsperson, ikke barneverntjenesten. Barneverntjenesten vil fremdeles ha omsorgsansvaret og beslutningsmyndighet (utover det fosterforeldre skal ha) for barn som er flyttet ut av hjemmet. Vi vil også legge til at dette kun gjelder en liten gruppe av barn som mottar hjelp fra barnevernet – barn som skal flyttes ut av hjemmet. For de barna som ikke flyttes ut av hjemmet vil forslaget ikke medføre endringer.

Mindretallet viser til at BRO vil kreve store ressurser og spør om det ville vært bedre å styrke de oppgaver som er etablert i dagens lovverk. De peker også på at BRO vil kunne bidra til større rekrutteringsutfordringer i den kommunale barneverntjenesten. Etter vårt syn må barnas rettssikkerhet være det avgjørende. Som nevnt er dette en liten gruppe barn i en svært sårbar situasjon. Disse barna må ha krav på best mulig ivaretagelse, og myndighetene må derfor etter vårt syn både prioritere ressurser til å styrke den kommunale barneverntjenesten, samtidig som barna sikres en egen representant.

At BRO i første omgang kun skal prøves ut i enkelte fylker betyr også at myndighetene vil ha mulighet til å se hvordan ordningen fungerer i praksis, evaluere ordningen og gjøre nødvendige endringer ved behov. Det vil da være spesielt viktig å innhente kunnskap fra barn og unge om

hvordan BRO fungerer og hva som eventuelt kan bli bedre. Barneombudet forutsetter at kunnskap fra barna selv blir en sentral del av evalueringen dersom ordningen prøves ut.

Barneombudet ser at en styrking av fosterforeldres beslutningsmyndighet og klagemuligheter på vegne av barna, samt utvidet innsynsrett, vil kunne ivareta noen av de samme hensyn som BRO skal ivareta (se kapittel 19). Vi mener likevel at en styrking av fosterforeldres muligheter til å ivareta barna ikke er et argument mot en pilotering og senere innføring av BRO. En styrking av fosterforeldres muligheter til å ivareta barna vil ikke fullt ut ivareta alle rettssikkerhetsutfordringer for barn under offentlig omsorg. For det første vil BRO ofte komme inn i saken før det er funnet et fosterhjem, og før barnet har etablert en relasjon til fosterforeldrene. For det andre vil det alltid være en risiko at barn flytter fra fosterhjem, og BRO vil da kunne ivareta barnets rettigheter og interesser, uavhengig av hvor barnet bor eller om barnet må flytte. Dette er et sentralt poeng fordi det er godt dokumentert at barn flytter ofte under offentlig omsorg.⁴ Større beslutningsmyndighet for fosterforeldre og styrking av deres mulighet til å ivareta barnas rettigheter vil heller ikke ha betydning for barn som bor på institusjon. BRO skal i tillegg kombineres med juridisk kompetanse, og vi mener denne tverrfagligheten vil være svært viktig for barna, og være noe annet enn det fosterforeldre kan tilby.

Barneombudet vil også vise til vår rapport «Å eie sin egen historie» om samarbeid mellom tjenester til barn og unge.⁵ I rapporten er en av ungdommenes anbefalinger at de bør få en «ungdomshjelper», det vil si en koordinator som bidrar til at samarbeidet fungerer og at de får medvirke til dette. En slik koordinator gis bare til enkelte barn og unge i dag. Etter Barneombudets syn vil BRO kunne bidra til å ivareta en slik funksjon for barn og unge som flyttes ut av hjemmet. Vi vil trekke frem viktigheten av at barnerepresentanten bidrar til at barnet får medvirke både i hvilken type hjelp de skal få fra ulike tjenester, men også hvordan samarbeidet dem imellom skal foregå. Rapporten «Å eie sin egen historie» inneholder i tillegg flere råd til både ungdomshjelperen (ev. barnerepresentanten), til hvordan tjenestene bør samarbeide og hvordan de kan sikre barnets medvirkning. Vi mener dette vil kunne være nyttige innspill i en eventuell pilotering av BRO.

Etter vårt syn vil BRO kunne være en god ordning for å sikre ivaretagelse av barnas rettigheter i en barnevernssak. Ordningen vil være et gode for både barn og barneverntjenesten, ved at de vil ha en kompetent person, som sammen med barneverntjenesten, kan ivareta barnets rettigheter, synspunkter og bidra til bedre saksopplysning. Dette vil etter vårt syn styrke sannsynligheten for at avgjørelser som treffes er til barnets beste.

⁴ 39 prosent av barn i fosterhjem flytter en eller flere ganger. I snitt flytter barn 1,6 ganger det første året i fosterhjem. Se Backe-Hansen, Christiansen, & Havik, Utsiktet flytting fra fosterhjem, 2013 og https://www2.bufdir.no/aktuelt/nye_tall_om_fosterhjem/

⁵ <https://www.barneombudet.no/vart-arbeid/publikasjoner/a-eie-sin-egen-historie>

Særlig om partsrettigheter ved innføring av BRO

Utvalget foreslår at alle barn, uavhengig av alder, som har rett til representasjon gjennom BRO, får partsrettigheter som forvaltes av BRO. Barneombudet støtter ikke dette.

Barneombudet er usikre på om BRO bør knyttes så tett opp til partsrettigheter for barnet. Som et utgangspunkt mener vi barn skal ha partsrettigheter fra de er 12 år, og at yngre barn bør kunne innvilges dette etter en konkret vurdering. Etter vårt syn kan BRO innføres også uten at alle barn som flyttes ut av hjemmet får partsrettigheter. Et alternativ er å vurdere hvilke rettigheter barn under 12 år bør ha, dersom BRO innføres. Eksempelvis graderte partsrettigheter. Etter vårt syn finnes det andre løsninger enn enten fulle partsrettigheter eller ingen rettigheter.

Kapittel 8 Barns prosessuelle rettigheter og klagemuligheter

Forslag 2- Lavere aldersgrense for partsrettigheter

Utvalget foreslår at aldersgrensen for når barn skal få partsstatus i barnevernssaker senkes fra 15 til 12 år. De fremhever at dette vil gi flere barn styrket stilling i barnevernssaker, og sikre økt likebehandling ved at det er behov for færre skjønnsvurderinger i nemnda av om yngre barn skal få partsstatus.

Barneombudet støtter at aldersgrensen for partsstatus i barnevernssaker senkes fra 15 til 12 år.

Som beskrevet under punktet til kapittel 7, er det gjennom forskning, rapporter og tilsyn tydelig dokumentert et behov for å styrke barns rettssikkerhet i barnevernssaker. Spesielt gjelder dette barns medvirkning og klagemuligheter. Barneombudet mener en hovedregel om lavere alder for partsrettigheter vil være viktig for å bedre dette. En hovedregel om partsrettigheter fra 12 år vil blant annet gi flere barn klagerett, innsynsrett og representasjon i beslutningsprosesser. En slik endring er i tråd med synet på barnet som et eget rettssubjekt, og innebære at barn i større grad kan gjøre sine rettigheter gjeldende. Samtidig vil det sette oss på linje med to andre nordiske land, Finland og Danmark. Vi vil også vise til at det i Danmark er foreslått å senke alderen for partsrettigheter til 10 år i den nye «Barnets lov».⁶

Barneombudet vil også vise til at Norge i de senere år er dømt flere ganger i EMD for brudd på foreldrenes rettigheter etter EMK. Vi opplever at dette har medført at foreldrenes rettigheter har fått en mer fremtredende plass i barnevernssaker. Ivaretagelse av foreldrenes rettigheter er viktig, men kan ikke gå på bekostning av barnets beste. I våre samtaler med fosterforeldre, barn og barneverntjenester i rapporten «Blod er ikke alltid tykkere enn vann» var det mange som trakk frem at endringene i nyere tid etter dommene fra EMD, har hatt negative konsekvenser for noen barn. Fosterforeldrene pekte eksempelvis på at barns rettigheter ikke ivaretas godt nok i de rettslige prosessene og at noen barn hadde fått mer samvær uten at det var vurdert om dette var til deres beste. Det ble også vist til tilfeller hvor barna hadde vært tydelige på at de

⁶ (Lovforslag nr. L 93 Folketinget 2022-23, 2023)

ønsket mindre samvær, men at dette ikke ble fulgt opp av nemnda og domstolen. Også flere barneverntjenester fortalte at noen barn må tåle for mye samvær. Det er alvorlig at det ble trukket frem at barnas synspunkter ikke tillegges nok vekt, og at barnets beste ikke alltid er avgjørende for fastsettelsen av samværet. Flere mente at foreldrenes rettigheter i noen saker «trumfer» barnas, og at i noen saker ble ikke synspunkter fra fosterforeldrene tillagt vekt, til tross for at det er de som ser barna hver dag og som kanskje kjenner barna best.

Etter vårt syn nødvendiggjør endringene på feltet de senere år at også yngre barn får partsrettigheter for å sikre at deres rettigheter blir godt nok ivaretatt, og at avgjørelsene som treffes er til barnets beste.

Dagens regler i barnevernsloven om at barn under 15 år kan innvilges partsrettigheter «dersom hensynet til barnet tilsier det», er etter Barneombudet syn ikke tilstrekkelig. Vår erfaring er at det i dag er svært tilfeldig om barn under 15 år får partsrettigheter eller ikke. Vi har eksempelvis mottatt flere henvendelser fra barn mellom 12-14 år under offentlig omsorg, som er fortvilte og savner noen som kan bistå dem. Dette kan eksempelvis handle om barn som skal flyttes fra fosterhjem mot deres egen vilje eller som bor på institusjon. For å sikre at flere barn får ivaretatt sine rettigheter, mener vi alder for partsrettigheter derfor må senkes.

Som motargument for å gi yngre barn partsrettigheter, var det flere av høringsinstansene i høringsrunden til NOU 2016:16, blant annet Barneombudet, som mente det vil være krevende for barn å få innsyn i alle saksdokumentene.⁷ Barneombudet mener at dette blir bedre ivaretatt ved å innføre en unntaksbestemmelse som gir mulighet til å unnta visse opplysninger fra barna.

Barneombudet er ellers enig i utvalgets vurderinger under dette punktet.

Forslag 3 Snever unntaksbestemmelse om å nekte innsyn i opplysninger

Utvalget foreslår en snever unntaksbestemmelse om at barn som er part i saken, i særlige tilfeller, kan nektes innsyn i sakens dokumenter dersom det kan utsette barnet for fare eller skade deres helse og utvikling.

Barneombudet støtter utvalgets forslag.

Vi er enige med utvalget i at det er behov for en unntaksregel om at barn i noen tilfeller ikke gis innsyn i alle sakens dokumenter. Dette kan blant annet være straffesaksdokumenter som omhandler foreldrene, eller nærstående personers helsejournaler. Barneombudet mener derfor at det må gjøres konkrete vurderinger i det enkelte tilfellet av om det er til barnets beste å unnta enkelte dokumenter fra barnas innsynsrett. Da det kan være krevende å vurdere om det er opplysninger barn ikke skal få innsyn i, anbefaler vi at unntaksbestemmelsen konkretiseres gjennom retningslinjer eller veiledere.

⁷ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-nou-2016-16-ny-barnevernslov2/id2519335/?uid=d2195aff-dac2-437f-b24a-d973c039be59>

Forslag 4 Momentliste for å vurdere innvilgelse og fratakelse av partsrettigheter

Utvalget foreslår å opprettholde muligheten for at nemnda kan innvilge yngre barn partsrettigheter. Det foreslås samtidig at det bør være mulighet til å frata barn over 12 partsrettigheter. For å vurdere innvilgelse og fratakelse av partsrettigheter foreslår de en momentliste.

Barneombudet støtter delvis utvalgets forslag.

Barneombudet er enig med utvalget at det bør åpnes for at også yngre barn enn de som har fylt 12 år kan få innvilget partsrettigheter. Vi er imidlertid usikre på om det bør være en mulighet for å frata barn over 12 år partsrettigheter. Vi savner en begrunnelse for dette fra utvalget.

Dersom et barn har partsrettigheter, innebærer dette en rett til juridisk representasjon. Ved en innføring av BRO vil barna også ha en egen representant som kan ivareta deres synspunkter og behov. Etter vårt syn bør dette være tilstrekkelig for å sikre at barna er godt ivaretatt. Det bør derfor utvises varsomhet med å innføre unntaksregler som gir barna svakere rettigheter. Dersom departementet lander på at det bør være en mulighet til å frata barn partsrettigheter må dette være en meget snever unntaksregel. Det bør da fastsettes tydelige retningslinjer for å sikre likebehandling og velbegrunnede vurderinger.

Barneombudet støtter at det utarbeides en retningslinje om skjønnsutøvelsen ved innvilgelse av partsrettigheter for yngre barn. Vi støtter også de momentene utvalget foreslår at det skal tas utgangspunkt i.

Forslag 5 - Aldersgrense på 15 år for å samtykke til frivillige tiltak

Barneombudet er enig med utvalget i at det bør skilles mellom hvem som er part og hvem som samtykker til frivillige tiltak. Dette er krevende avgjørelser og vi mener et slikt ansvar ikke bør legges på 12 år gamle barn. Det er en forskjell på å få partsrettigheter og kunne nekte igangsettelse av frivillige tiltak. Aldersgrensen for å samtykke til frivillige tiltak bør derfor etter vårt syn fortsatt være 15 år.

Uavhengig av alder vil imidlertid barna alltid ha en rett til å medvirke. Det er derfor viktig at barnet gis god informasjon om tiltak barneverntjenesten vurderer, og at barnets mening tillegges tilstrekkelig vekt. Barnets forståelse av tiltaket og målsettingen med dette, vil dessuten være avgjørende for å lykkes.

Forslag 6- Overprøving av barnevernstjenestens vedtak om flytting av barn

Utvalget mener det er behov for at barn får en lovfestet rett til å overprøve barnevernstjenestens beslutninger som innebærer at barnet må flytte. Utvalget mener at retten til overprøving må gjelde vedtak om opphold i fosterhjem og barnevernsinstitusjon som frivillig

hjelpetiltak etter § 3-2, akuttvedtak om hjelpetiltak dersom barn er uten omsorg etter § 4-1, vedtak om frivillige besøkshjem som hjelpetiltak etter § 3-1 og vedtak om å flytte et barn etter § 5-5, enten til et nytt fosterhjem eller en institusjon, etter en omsorgsovertakelse. For frivillige tiltak er det statsforvalter som behandler eventuelle klager. Retten skal gjelde for alle barn, men barn med partsrettigheter vil kunne kreve rettslig prøving av nemndas vedtak.

Barneombudet støtter utvalgets vurderinger og forslag. Vi er enig i at beslutninger som innebærer at barnet må flytte eller skal bo midlertidig hos andre vil ha stor innvirkning på barnets liv og medføre omveltende og raske endringer. Det er barna som er hovedperson i disse sakene, og barna bør derfor på egenhånd kunne be om en overprøving av vedtaket.

Forslag 7 - Overprøving av barnevernstjenestens vedtak om hjelpetiltak i hjemmet

Utvalget foreslår at barn gis rett til å be statsforvalteren om overprøving av barnevernstjenestens vedtak om hjelpetiltak i hjemmet, dersom hjelpetiltaket direkte angår barnet. Dette skal gjelde uavhengig av om barn har partsrettigheter. De foreslår også at barnevernstjenesten gis plikt til å bistå barn, som motsetter seg tiltak, med å sende saken til statsforvalteren. Utvalget foreslår at klager behandles uten ugrunnet opphold.

Barneombudet støtter ikke forslaget.

Det er viktig at barn får medvirke til valg av tiltak, og til gjennomføringen av dette, men vi mener dette bør ivaretas gjennom medvirkning fremfor at barn skal kunne klage på vedtak om hjelpetiltak i hjemmet. I mange tilfeller vil det være krevende for barn å ta stilling til om et konkret tiltak vil være til deres beste. Det vil også være vanskelig for mange barn å se nytten og effekten av et slikt tiltak på sikt. En klagerett i disse tilfellene vil etter Barneombudets syn kunne føre til at det vil ta uforholdsmessig lang tid før hjelpetiltak kommer i gang, og kunne utsette at barn og familier får nødvendig hjelp til rett tid.

Barneombudet er for øvrig opptatt av at alle kommuner har tilgang og kjennskap til tilstrekkelig antall gode hjelpetiltak, se under i kommentarene til kapittel 24. I tillegg er det viktig at tiltak som settes inn begrunnes og er til det beste for barna.

Kapittel 9 Innvandrere, nasjonale minoriteter og urfolk i barnevernet

Forslag 9 - Barnevernet gis ansvar for alle enslige mindreårige asylsøkere

Utvalget foreslår at barnevernsloven endres, og at Bufetat gis ansvar for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år.

Barneombudet støtter dette.

Barneombudet har over tid påpekt at barnevernet bør ha omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere i aldersgruppen 15 til 18 år.⁸ Bekymringer knyttet til omsorgssituasjonen for disse barna har vært en gjenganger i merknadene fra FNs barnekomité til Norge. I tilbakemeldingene til Norge i 2018 skrev komiteen at de er «bekymret over at barn fra 15 år og oppover ikke får omsorg av samme kvalitet som barn under 15 år».⁹

De fleste barn som kommer alene til Norge er over 15 år. Barna har, på lik linje med barn som er under 15 år, et stort behov for omsorg og tilrettelegging. Barnekonvensjonen har flere bestemmelser som legger føringer for at barn som kommer alene til landet skal få god omsorg og oppfølging, for eksempel artikkel 20. Etter vårt syn har forskjellsbehandlingen mellom barn under og over 15 år utgjort en usaklig forskjellsbehandling i strid med ikke-diskrimineringsprinsippet i artikkel 2 i barnekonvensjonen. Dette bør rettes opp umiddelbart. Det er viktig at barnevernet tilføres tilstrekkelige midler ved en overføring av ansvaret for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år.

Kapittel 11 Prinsippet om barnets beste og skjønnsutøvelsen

Forslag 10 - Lovfesting av momentliste i bestemmelsen om barnets beste

Utvalget fremholder i kapittel 11 behovet for å tydeliggjøre i loven hvilke momenter som skal inngå i vurderingen av barnets beste, og foreslår en ikke-uttømmende momentliste for vurdering av barnets beste i barnevernsloven § 1-3. Dette ble også foreslått av Barnevernslovutvalget i 2016 og fikk den gang bred oppslutning blant høringsinstansene, men ble ikke vedtatt.¹⁰ Utvalget foreslår at følgende syv momenter skal inngå inn i en vurdering av barnets beste:

1. Barnets behov for omsorg, beskyttelse og sikkerhet.
2. Barnets identitet og utvikling av sin egenart.
3. Barnets etniske, kulturelle, språklige og religiøse bakgrunn.
4. Barnets familie og stabile relasjoner til nære voksne.
5. Barnets særskilte sårbarhetsfaktorer.
6. Barnets rett til kontinuitet og et trygt og tilpasset omsorgsmiljø.
7. Barnets sosiale situasjon, helse, utdanning og fremtidsutsikter.

Barneombudet har lenge ment at barnevernsloven bør inneholde en momentliste og støttet også dette i vårt høringssvar til NOU 2016:16. Etter vårt syn vil en momentliste gi et bedre grunnlag for skjønnsutøvelsen, og føre til bedre beslutninger og bedre begrunnelser. Slik utvalget viser til er det ingen motsetning mellom å utøve et godt faglig skjønn og en momentliste.

⁸ Se for eksempel vårt høringssvar fra 2007 til *forslag til regulering av barnevernets omsorgsansvar for enslige mindreårige asylsøkere i den første fasen etter ankomst til landet*

⁹ https://www.regjeringen.no/contentassets/87e11af6044b4c45923d2830d2d6b144/concluding-observations---4-juli---crc_c_nor_co_5-6_31367_e_no-004.pdf

¹⁰ NOU 2016:16 punkt 5.3.2.4

Barneombudet mener utvalgets forslag til liste er god. Vi savner imidlertid at barnets egen mening er tatt med. Selv om utvalget skriver at barnets mening er så viktig at det alltid bør gis en vurdering, mener vi det også må være et moment i en slik liste.

Vi er glade for at utvalget ved utformingen av listen langt på vei har tatt utgangspunkt i Generell kommentar nr. 14 fra barnekomiteen. FNs barnekomité gir i sine generelle kommentarer uttrykk for hvordan bestemmelsene i barnekonvensjonen er å forstå, og Generell kommentar nr. 14 gir en omfattende veiledning av barnets beste, blant annet en momentliste mye tilsvarende den utvalget har foreslått. Vi er enige med utvalget i at disse momentene både er dekkende og hensiktsmessige for de hensyn og rettsforhold som vil være sentrale faktorer i alle saker. I tillegg tror vi at denne utformingen kan bidra til at flere får kjennskap til barnekomiteens generelle kommentarer, og derigjennom også vil kunne gjøre seg nytte av disse verdifulle retningslinjene for tolkingen av barnets beste. Høyesterett har uttalt at Generell kommentar nr. 14 utgjør et naturlig utgangspunkt ved tolkingen av artikkel 3 om barnets beste, men vi erfarer likevel at denne ikke er godt nok kjent i praksisfeltet.¹¹

Utvalget fremhever at momentene ikke skal være uttømmende. Dette er helt sentralt da det kan være momenter i den enkelte sak som ikke er dekket av momentlisten. Det er dessuten viktig at beslutningstakere pålegges å vurdere både relevansen og betydningen av hvert moment og å se dem i sammenheng – og begrunne hvorfor og hvordan et moment er relevant eller ikke relevant i den konkrete vurderingen av barnets beste. Barneombudet støtter av denne grunn en lovfesting av at det ved anvendelsen av momentlisten må vurderes og begrunnes konkret hvilken relevans og vekt momentene har i den enkelte sak.

Kapittel 12 Barneverntjenestens undersøkelser

Forslag 13 - Ny modell for undersøkelsesarbeidet

Utvalget foreslår at det innføres en ny modell for undersøkelsesarbeidet, med en mer stegvis siling av saker, og der det tydeligere skilles mellom alvorlige og mindre alvorlige saker. I korte trekk anbefales de fire følgende stegene:

1. Umiddelbar vurdering av alvorlighetsgraden i bekymringsmeldingen.
2. Gjennomgang av bekymringsmeldingen innen 7 dager fra meldingen ble mottatt. Dette gjelder i tilfeller der det ikke er behov for umiddelbar handling.
3. Avklaringsfase i undersøkelsen. Undersøkelsesfasen innledes med en avklaringsfase der barnevernstjenesten vurderer alvorlighetsgraden i saken og foretar en første vurdering av barnets behov.
4. Helhetlig og grundig undersøkelse i alvorlige saker. I disse sakene kreves det en omfattende undersøkelse, der barnevernstjenestene må kartlegge barnets helhetlige situasjon og behov.

¹¹ Se for eksempel HR-2015-00206-A

Barneombudet mener en slik modell fremstår som hensiktsmessig, og at den vil bidra til raskere inngripen der barn har behov for dette. En innføring av en avklaringsfase i undersøkelsen vil etter vårt syn kunne bidra positivt til at barnevernet kommer raskere i gang med undersøkelsesarbeidet og bruker ressursene bedre i denne fasen.

Barneombudet støtter derfor utvalgets forslag om å etablere en ny modell for barnevernets arbeid med undersøkelser, samt utarbeidelse av kriterier for vurdering av alvorlighetsgrad og kompleksitet. Vi foreslår at modellen i første omgang prøves ut i noen utvalgte kommuner eller regioner.

Forslag fra Barneombudet - Tydeligere krav til barneverntjenestens undersøkelser

Barneombudet deler utvalgets vurderinger og bekymringer knyttet til mangler ved barneverntjenestens undersøkelser. I vårt prosjekt «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 høringsrunden til ny barnevernlov mente vi (og mange andre høringsinstanser) at det ville være hensiktsmessig å innta et krav i loven til hva en undersøkelse bør inneholde, samt krav til begrunnelse for den avgjørelsen som blir tatt.¹²

Barneombudet mener et tydeligere krav i loven til barneverntjenestens undersøkelser vil gi et bedre grunnlag for forsvarlig arbeid og bedre mulighet for tilsyn med kravet til forsvarlighet. Kravet kan for eksempel utformes som en momentliste i lovteksten. Det er i så fall viktig at det i loven presiseres at momentlisten ikke er ment å være uttømmende. Eksempler på momenter som kan inngå i en slik liste er:

- barnets behov for omsorg og beskyttelse
- barnets utvikling, atferd og emosjonelle behov
- familieforhold og øvrig nettverk
- skoleforhold
- helse
- sosial fungering
- andre relevante forhold

Barneombudet opprettholder synspunktet om at en momentliste vil være nyttig, og viser til nærmere begrunnelse i vårt høringssvar til NOU 2016:16, samt vedlagte innspill til utvalget.

Kapittel 13 Frivillige plasseringer

¹² Høringssvar fra Barneombudet – NOU 2016:16 <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing--forslag-til-ny-barnevernslov/id2639982/?uid=6cc469f3-52ac-44ec-b7a1-ee6a0c9497ec>

Forslag 16 - Presisere vilkåret for frivillige plasseringer

Utvalget mener det bør presiseres i loven at frivillige plasseringer som hjelpetiltak skal kunne benyttes der barnet midlertidig ikke kan bo hjemme hos foreldrene. De mener det bør fremgå hva som menes med at tiltaket skal være midlertidig, og at det lovfestes at barnevernstjenesten skal vurdere situasjonen for barnet og foreldrene etter 6 måneder.

Barneombudet støtter utvalgets forslag.

Vi har i nyere tid snakket med flere barn som er frivillig plassert i fosterhjem. Flere av barna ga uttrykk for at dette var krevende, da det for barna opplevdes som at foreldrene hadde veldig mye makt. Både barna og fosterforeldrene trakk frem at barnevernstjenesten kunne fremstå som «redde» for å ikke imøtekomme foreldrenes ønsker, siden foreldrene kunne trekke samtykket til plasseringen. Dette kan føre til uheldige situasjoner med usikkerhet for barnet og medføre risiko for at avgjørelser som treffes ikke er til barnets beste.

Kapittel 14 Barnevernets akutttiltak

Forslag 23 - Tverrfaglig spesialistvurdering av barn som akutt plasseres

Utvalget foreslår at ordningen med tverrfaglig spesialistvurdering (foreslått i kapittel 24 om organiseringen av barnevernet), gjøres gjeldende for alle barn som blir akutt plassert, både frivillig og med tvang.

Barneombudet støtter ikke forslaget. Vi støtter krav om tverrfaglige spesialistvurderinger i komplekse og krevende saker, men etter vårt syn er det ikke nødvendig å innføre dette i akuttsaker. Vi mener dette bør ivaretas gjennom den tverrfaglige helsekartleggingen.

Se for øvrig nærmere omtale under kommentarene til kapittel 24 nedenfor.

Mindretallsforslag om behandling av klagesaker i ordinær nemnd

Utvalgets mindretall (medlemmene Lauvås og Lekhal), mener dagens klagebehandling i akuttsaker ikke gir et godt nok beslutningsgrunnlag for å ta reell stilling til en klage og foreslår derfor at det foretas endringer i barnevernsloven om at alle klager på akuttvedtak skal behandles i ordinær nemnd.

Barneombudet støtter ikke mindretallets forslag og er enige med flertallet i at det ikke er grunnlag for å foreslå endringer i saksbehandlingen av akuttsaker. Etter vårt syn er dette tilstrekkelig ivaretatt i ny barnevernslov gjennom at nemnda er gitt adgang til en grundigere behandling av klage over akuttvedtak i «særlige tilfeller». Dette vil etter vårt syn ivareta behovet for mer omfattende bevisføring og kontradiksjon i saker hvor nemnda vurderer at dette er hensiktsmessig.

Torggata 2-4,
0181 Oslo

Postboks 8889 Youngstorget,
0028 Oslo

Kapittel 15 Nemnds- og domstolsbehandling av barnevernssaker

Forslag 30 - Liste over advokater i barnevernssaker

Utvalget foreslår at det opprettes lister for advokater som skal kunne bistå foreldre i saker etter barnevernsloven. Dette er tidligere også foreslått av Bufdir.¹³ Listen bør ses i sammenheng med listen som foreslås opprettet for advokater som skal kunne representere barna, se kapittel 7.

Barneombudet støtter dette. Vi erfarer at en del av advokatene som representerer foreldre i disse sakene mangler nødvendig kompetanse, og opptrer prosessdrivende mot barnets beste. Barnevernsfeltet er et komplekst og krevende felt, som krever kompetanse langt utover det juridiske. Dette setter tilsvarende strenge krav til hvem som bør kunne opptre som prosessfullmektig. Barneombudet mener det bør være strenge krav til kompetanse og erfaring i disse sakene, og at det bør kunne opereres med samme liste for advokater som kan bistå både barn og foreldre i barnevernssaken.

Forslag 35 - Utrede kortere og mer effektiv saksbehandling i nemnd- og domstol

Barneombudet har snakket med barn, eksempelvis i arbeidet med rapporten «Blod er ikke alltid tykkere enn vann», som sier det er krevende med prosesser i nemnd og domstol, og at disse ofte tar lang tid. I snitt tar sakene 1-1,5 år dersom de går helt til lagmannsretten. For barn er dette veldig lang tid.

Vi er derfor enige med utvalget i at det raskt bør utredes hvordan saksbehandlingen i inngripende barnevernssaker kan forbedres slik at beslutninger som fattes er riktige, samtidig som saksbehandlingen er så skånsom og effektiv.

Forslag 37 - Nemnda må legge føringer for plasseringssted

Utvalget viser til at det innenfor dagens system er en risiko for at barn som flyttes ut av hjemmet havner i et fosterhjem eller en institusjon som ikke er tilpasset det behov barnet har. Dette gir seg utslag blant annet ved at mange barn i barnevernet må flytte mellom tiltak. Utvalget foreslår derfor at det må stilles krav om at nemnda legger føringer for hvilke hensyn som må ivaretas ved valg av plasseringssted, for at tiltaket skal være tilpasset barnets omsorgsbehov.

Barneombudet støtter dette.

I vår rapport «De tror vi er Shitkids» så vi at barnets beste ikke alltid var førende for valg av tiltak. Det fremsto som at Bufetats og barnevernstjenestens begrunnelser for valg av institusjon ofte var standardpregede og generelle, og ikke knyttet til det enkelte barns behov. I tillegg var nemndene i mange saker lite kritiske i sine vurderinger av institusjonene, og det fremsto som at

¹³ Bufdir. (2019). *Utredning av kompetansehevingstiltak i barnevernet* (Rapportnummer 04/2019)

barnevernstjenesten og nemndene i realiteten kun hadde to valg – flytting til en bestemt institusjon, eller at barnet ble boende hjemme. Det vil derfor etter vårt syn være hensiktsmessig å tvinge gjennom vurderinger i nemnda som sørger for at tiltaket som velges er vurdert å være til barnets beste.

Forslag 38 - Gjennomgang av regelverket og praksis i atferdssaker

Utvalget løfter videre flere problemstillinger knyttet til barn som er tvangsflyttet til institusjon. Dette handler om at barna kan bli boende lenge på institusjon med mulighet for sterke begrensninger og inngrep i sitt privatliv, manglende vurderinger av institusjonens egnethet i forbindelse med nemndas behandling av saken og bekymring knyttet til om lovverket i tilstrekkelig grad legger til rette for revurdering og kontroll av vedtaket.

Barneombudet deler utvalgets bekymringer. Dette er også løftet frem i vår rapport «De tror vi er Shitkids». I rapporten anbefalte vi at det settes strengere krav til å vurdere hvilken nytte og fremgang ungdommen har av oppholdet, og at barnevernsnemndene kan gis en større rolle i dette arbeidet. Til sammenligning skal kontrollkommisjonen for tvungent psykisk helsevern etter eget initiativ vurdere om det fortsatt er behov for tvungent vern når det er gått tre måneder etter en innleggelse, og kontrollere at det foreligger en individuell plan for pasienten. På denne bakgrunn anbefalte vi at Barne- og familiedepartementet bør sikre at barneverntjenesten vurderer hvilken nytte og fremgang ungdommer har av en tvangsplassering, samt vurderer om barnevernsnemnda kan ha en større kontrollfunksjon.

Barneombudet er kjent med at det pågår arbeid i departementet om å se på regelverk og praksis for vedtak om tvang i atferdssaker, i forbindelse med den varslede gjennomgangen av tvangsregelverket på institusjon i Prop. 133 L (2020–2021). I tillegg skal Barneverninstitusjonsutvalget fremlegge sin NOU høsten 2023. Barneombudet har løftet sine synspunkter inn i disse prosessene, og ber om at BFD tar våre innspill med i den videre oppfølgingen.

Forslag 39 - Utredning av barnets rett til privatliv

Utvalget foreslår at det foretas en juridisk utredning om barns rett til privatliv i behandlingen av barnevernssaker, og om det er behov for å gjøre endringer på området.

Barneombudet støtter dette, og vil i denne sammenheng vise til vårt hørings svar til NOU 2020:14 Ny barnelov.¹⁴

Forslag fra Barneombudet - Lengre sperrefrist for gjenopptakelse av saker om tilbakeføring

¹⁴ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-nou-2020-14-ny-barnelov/id2828101/?uid=9ebd38d6-a8b7-433c-acd2-a33f038a4ace>

Dette er et punkt som ikke tas opp av utvalget, men som Barneombudet likevel mener er så viktig at departementet bør vurdere i oppfølgingsarbeidet. Temaet er grundig behandlet i vår rapport om barn i fosterhjem «Blod er ikke alltid tykkere enn vann».

Noen barn under offentlig omsorg opplever svært mange rettsprosesser om samvær og gjenforening. Prosessene preger i stor grad barnas hverdag, og det er vanskelig å leve normalt så lenge disse pågår. Flere fosterforeldre og barneverntjenester har fortalt oss at barna i disse periodene kan ha store reaksjoner, som kan starte allerede fra de får beskjeden om at det kommer en ny sak. Rettsprosessene stjeler også verdifull tid som barneverntjenesten kunne brukt på å følge opp barn, foreldre og fosterhjem. I tillegg forsterker ofte rettsprosessene eksisterende konflikter, noe som kan gå ut over kvaliteten på samværet og samarbeidet mellom barneverntjenesten, fosterforeldrene og foreldrene.

For hver ny behandling må barna forholde seg til (ofte nye) talspersoner, sakkyndige, advokater, ansatte i nemnda og dommere. Barneombudet har snakket med ungdom som har opplevd 15 ulike behandlinger i nemnd og domstol på få år. Ungdommen beskrev at alle nemnd- og rettsavgjørelsene skapte usikkerhet og utrygghet i hverdagen..

Barneombudet mener det er avgjørende at antallet rettsprosesser barna deltar i, reduseres. Etter vårt syn bør sperrefristen for gjenopptakelse av saker om gjenforening utvides. Den er i dag på tolv måneder, og det er tidligere drøftet om den burde vært lengre for å sikre barna mer ro og stabilitet.¹⁵ En lengre sperrefrist vil i tillegg frigjøre kapasitet hos barneverntjenesten som kan brukes til å følge opp barn og foreldre. Samtidig vil foreldrene kunne fokusere på å ta imot veiledningstiltak og bygge relasjon til barna, i stedet for å fokusere på rettslige prosesser. En lengre sperrefrist i saker der målet fremdeles er gjenforening med foreldrene, krever at barneverntjenesten fortløpende vurderer muligheten for gjenforening og jobber for at foreldrene settes i stand til å ha omsorgen for barna. Ved en endring av sperrefristen bør derfor barnevernsloven presisere at barneverntjenesten uavhengig av sperrefristen kan fremme sak om gjenforening dersom de vurderer at dette er til barnets beste.

I saker der påstand om gjenforening tidligere ikke er tatt til følge fordi barnet er blitt så knyttet til fosterhjemmet at flytting kan føre til alvorlige problemer for barnet, må det etter dagens regelverk foreligge «opplysninger om vesentlige endringer» i barnets situasjon for å kreve ny sak om gjenforening. Terskelen for «vesentlige endringer» skal etter forarbeidene ikke tolkes særlig strengt.¹⁶ I forarbeidene drøftes ikke terskelen opp mot barnets rettigheter etter barnekonvensjonen eller retten til et familieliv som barn og fosterforeldre etter en tid har etablert. Vi mener departementet bør vurdere om terskelen i lys av dette bør tolkes strengere enn det som er tilfellet i dag.

Gjentatte rettsprosesser fører også til at noen barn høres om de samme spørsmålene mange ganger. Dette kan bli en belastning for noen barn og forverre deres helsetilstand. Høyesterett

¹⁵ Se NOU 2016:16

¹⁶ Prop. 133 L (2020–2021)

har vurdert at det kan gjøres unntak fra retten til å høre barn i helt spesielle situasjoner.¹⁷ Dette gjelder der det foreligger særegne forhold ved barnet som gjør at det ikke er forsvarlig å la barnet uttale seg.

Barneombudet mener en slik unntaksregel må brukes med varsomhet. Slik systemet er lagt opp i dag, ser vi likevel at det i noen spesielle unntakstilfeller vil være en stor belastning for barn til stadighet å måtte uttale seg om de samme spørsmålene. Dette vil typisk være saker hvor barna har vært gjennom mange rettsprosesser og tidligere fått alvorlige reaksjoner etter å ha blitt spurt om å si sin mening. Unntaket understøtter etter vårt syn behovet for å redusere antallet rettsprosesser barna involveres i. Dersom barna måtte forholde seg til færre saker i nemnd og domstol, er det ikke sikkert at det ville vært nødvendig med en unntaksregel fra retten til å bli hørt.

Kapittel 18 Barn og foreldres rett til gjenforening og samvær

Forslag 49 - Tydeligere føringer til innholdet i oppfølgingen av foreldre

Utvalget foreslår at det bør stilles tydeligere krav til oppfølgingen av foreldrene så lenge gjenforeningsmålsettingen gjelder. Blant annet foreslås det at planen bør inneholde stopp-punkter for å vurdere utvikling, beskrivelse av foreldrenes endringsbehov og hvilke tiltak som skal iverksettes for å bidra til nødvendig endring.

Barneombudet støtter utvalgets forslag og vurderinger.

Det er et stort behov og potensiale for å styrke oppfølgingen av foreldrene. Utvalgets forslag samsvarer med anbefalinger i vår rapport «Blod er ikke alltid tykkere enn vann». Her peker vi blant annet på viktigheten av at foreldre følges godt opp etter at barna er flyttet ut av hjemmet, og at dette gjelder uavhengig av om det foreligger en plan for tilbakeføring eller ikke.

I mange saker er et godt samarbeid med barnets foreldre en suksessfaktor for at barna har det bra, og at samvær fungerer godt.¹⁸ Dessverre viser kunnskap at oppfølgingen av foreldrene varierer, at foreldrene ofte opplever at de ikke er en del av beslutningene, og at de får lite, utilstrekkelig eller ingen støtte.¹⁹

¹⁷ HR-2019-2301-A

¹⁸ Se rapporten «Samvær i praksis» fra 2023 - <https://skriftserien.oslomet.no/index.php/skriftserien/article/view/802/746>

¹⁹ Se for eksempel rapporten Samvær, samarbeid og støtte: Familiens mulighet for å hjelpe unge voksne etter plassering utenfor hjemmet fra 2017 - <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/20.500.12199/6442>

Vi vil også legge til at det i dag eksisterer veiledere om oppfølging av foreldre fra både BFD og fra Bufdir.²⁰ Ingen av disse er etter det vi kjenner til nylig oppdatert. Etter vårt syn vil det være hensiktsmessig å samle informasjon om oppfølging av foreldre i en veileder, og sørge for at denne benyttes ute i tjenestene.

Forslag 52 - Presisere familievernets ansvar

Utvalget mener det er behov for å presisere tydeligere hvilke konkrete forpliktelser familievernet har for å bistå i arbeidet overfor foreldre som har mistet omsorgen for barna sine, samt hvilke tiltak familievernet skal kunne tilby. Utvalget foreslår å gjøre dette gjennom lov- og regelverk eller gjennom Bufetats interne styring.

I 2015 fikk familievernet i oppdrag å tilby et frivillig samtaletilbud til foreldre som har opplevd omsorgsovertakelse. Målet er å sikre kvalitet i samtaleoppfølgingen og et likeverdig tilbud på tvers av tjenesten nasjonalt. Likevel viser en kunnskapsoppsummering gjennomført av Folkehelsemyndighetene at det foreløpig er få som benytter seg av familievernets tilbud.²¹

Barneombudet er enig med utvalget i at tilbudet bør tydeliggjøres og styrkes. Dette vil være et godt supplement til barneverntjenestens oppfølging, og det bør være noe alle foreldre får tilbud om. Det vil etter vårt syn være mest hensiktsmessig å presisere tilbudet i lov eller forskrift.

Forslag 53 - Tydeliggjøre plasseringens antatte varighet og endringsbehov i avgjørelser om omsorgsovertakelse

Utvalget viser til at det kan synes som om nemnda og domstolen de siste årene har blitt mer tilbakeholdne med å angi varigheten av plasseringer og at dette kan være uheldig med tanke på forutsigbarheten for barna. De foreslår derfor at plasseringens antatte varighet må fremgå av nemnda og domstolen sine avgjørelser om omsorgsovertakelse dersom det er grunnlag for det.

Barneombudet støtter dette (vårt syn utdypes nedenfor under kapittel 21).

Forslag 55 - Klargjøre beste praksis for å fremme gjenforening

Utvalget viser til at det i dag mangler kunnskap om hvilke tiltak som er virksomme for å følge opp foreldre etter omsorgsovertakelse og for å kunne forbedre betingelsene for gjenforening. De anbefaler at det bør iverksettes mer kunnskaps- og tiltaksutvikling på dette området.

²⁰ <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/barnevern/oppfolging-av-foreldre-med-barn-ungdom-plassert-i-fosterhjem-eller-pa-institusjon.pdf?id=2284613> og https://www.bufdir.no/fagstotte/produkter/barnevernsforeldre_oppfolging_av_foreldre_med_barn_i_fosterhjem_og_barnevernsinstitusjon/

²¹ Systematisk kartleggingsoversikt, Foreldreoppfølging i familievernet etter omsorgsovertakelse - <https://www.fhi.no/contentassets/20b00d8f121a429695641bf0494dad02/foreldreoppfolging-i-familievernet-etter-omsorgsovertakelse-rapport-2023.pdf>

Barneombudet støtter utvalgets forslag. Dette samsvarer med våre anbefalinger i rapporten «Blod er ikke alltid tykkere enn vann».

Det bør etter vårt syn forskes mer på hva som er best faglig praksis for oppfølging av foreldre etter en omsorgsovertakelse og utvikles flere kunnskapsbaserte tiltak for oppfølgingen. Det er sentralt å inkludere stemmer fra barn, foreldre, barneverntjenester og fosterforeldre i fremtidig kunnskapsinnhenting.

Barneombudet vil legge til at vi er bekymret for at økt samvær brukes som det primære tiltaket for å bedre foreldrenes omsorgskompetanse. Vi vil understreke at samvær ikke er ment som et tiltak for å bedre foreldrenes omsorgskompetanse. Samvær skal være en arena for å opprettholde kontakt og bygge relasjon, mens arbeidet med å bedre omsorgsevnen må skje gjennom bruk av andre tiltak.

Forslag 56 - Klargjøre beste praksis ved gjennomføring av samvær

Utvalget stiller spørsmål ved om det foretas tilstrekkelige konkrete og individuelle vurderinger ved fastsettelse av samvær. Utvalget ser at det kan være grunn til bekymring for at pendelen etter EMD-dommene går for langt i motsatt retning, at det fastsettes for mye samvær, at det lyttes for lite til barnet og at det tas for lite hensyn til barnets beste. Utvalget peker på et behov for å klargjøre hva som er beste praksis ved gjennomføring av samvær.

Barneombudet støtter dette med enkelte tilleggsanbefalinger, se nedenfor.

Tall fra Sentralenheten for barneverns- og helsenemnda viser at det nå fastsettes mer samvær enn tidligere. Kunnskap på feltet viser at det er delte meninger om betydningen samværsøkningen har hatt. Rapporten «Samvær etter omsorgsovertakelse» fra OsloMet viser til at det i mange avgjørelser «fastsettes samvær etter grundige avveininger, der relevante hensyn vektet mot hverandre».²² Samtidig var 49 prosent av de spurte fosterforeldrene i Fosterhjemsundersøkelsen 2022 helt eller delvis uenig i at det fastsatte samværet, lengden og omfanget var til barnets beste. I Fosterhjemsundersøkelsen for 2023 var tallet 41,1 prosent. I samme undersøkelse svarte 20,2 prosent av ungdommene at de ikke opplever samvær med foreldrene som trygt.²³ Dette er alvorlige tall.

Barneombudet mener det er avgjørende at det gjøres grundige individuelle vurderinger av hvilket samvær som vil være til det beste for barnet. Vi vil særlig fremheve betydningen av å legge vekt på hva barna selv mener om samværet, og at samvær legges til tidspunkter som

²² <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/11250/2834523/Samv%25C3%25A6r%2better%2bomsorgsovertakelse%2b-%2ben%2bunders%25C3%25B8kelse%2bav%2bpraksis%2bi%2bfylkesnemnder%2bog%2blagmannsretter.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

²³ <https://www.fosterhjemsforening.no/wp-content/uploads/2021/05/vivilg1.pdf> og <https://www.fosterhjemsforening.no/wp-content/uploads/2023/05/Rapport-basert-pa-Fosterhjemsundersokelsen-2023.pdf>

passer for dem. Barn vi har snakket med som opplevde samvær som positivt, trakk frem god medvirkning, samarbeid mellom fosterforeldre og foreldre og fleksibilitet som suksesskriterier. Barn som har hatt negative erfaringer, beskrev ofte det motsatte. Det samme vises til i rapporten «Samvær i praksis» fra OsloMet, hvor fleksibilitet, gode forberedelser, oppfølging før og etter, inkluderende fosterforeldre, aksept for omsorgsovertakelsen fra foreldrene og stor grad av medvirkning pekes på som viktig for velfungerende samvær.²⁴ Barnas opplevelser og ønsker kan endre seg over tid. Det er derfor viktig at samvær evalueres og justeres jevnlig. I rapporten anbefales det at «barneverntjenesten bør pålegges å evaluere samværene jevnlig og systematisk, og alle involverte må få anledning til å medvirke». Barneombudet er enig i dette.

Basert på tilbakemeldinger vi har fått fra barn, fosterforeldre og barneverntjenester i arbeidet med rapporten «Blod er ikke alltid tykkere enn vann» og svar fra fosterforeldre i årets og fjorårets Fosterhjemsundersøkelse, reiser vi spørsmål ved om noen barn må gjennomføre samvær som ikke er bra for dem. Vi er bekymret for at beslutningstakere i barnevernet ikke i tilstrekkelig grad ivaretar hensynet til barnets behov for stabilitet og ro i vurderingene av samvær. Dette kan føre til at fastsettelsen av samvær i noen saker blir standardpreget, men på et høyere nivå enn tidligere, og at det besluttet samvær som ikke er til barnets beste. Vi deler derfor utvalgets bekymring og er enige i behovet for å klargjøre hva som er beste praksis.

Vi har imidlertid enkelte anbefalinger også utover det utvalget anbefaler. Disse er:

- *departementet bør vurdere om barn skal kunne be om at samvær stoppes eller reduseres.*
- *departementet bør vurdere om det er behov for å presisere/endre gjeldende rett, for å tydeliggjøre at barnets beste alltid skal være førende ved samværsfastsettelsen.*

I tillegg har vi enkelte kommentarer om viktigheten av god og ensartet praksis.

Forslag fra Barneombudet - Vurdere om barn skal kunne be om at samværet stanses

I noen saker vil ikke samvær være bra for barna, og det er viktig at samvær begrenses der det er behov for det. Dette er det også anledning til, og bvl. § 7-2 tredje ledd bestemmer at samvær kan begrenses sterkt eller falle helt bort, dersom det foreligger spesielle og sterke grunner. Av Bufdirs retningslinje for vurdering av samværsordning ved omsorgsovertakelse fremgår det at samvær kan begrenses ut fra barnets behov for stabilitet og kontinuitet i omsorgssituasjonen, eller ut fra foreldrenes manglende samværskompetanse. Det er sentralt at samvær ikke under noen omstendighet skal kunne skade barnets helse og utvikling. Hensynet til barnets beste kan også tilsi at samvær må begrenses ut fra situasjonen her og nå, selv om den langsiktige målsettingen er gjenforening.²⁵

²⁴ <https://skriftserien.oslomet.no/index.php/skriftserien/article/view/802/746>

²⁵ https://www.bufdir.no/fagstotte/produkter/samvar_retningslinje_for_vurdering_av_samvarsordning_ved_omsorgsovertakelse/#heading-contentlink-8544

I tilfeller der barna har reaksjoner før og etter samvær, er det viktig å finne ut hva reaksjonene kommer av, og justere samværet etter hva som er best for barnet. Vi er kjent med at det skal utvikles en metode for å utrede, begrunne og vurdere årsakene til barns reaksjoner på samvær.²⁶ Dette vil kunne skape større forståelse for de stressrelaterte reaksjonene barn kan ha på samvær. Det er viktig at departementet inkluderer denne kunnskapen i sitt videre arbeid.

Det er presisert i forarbeidene til ny barnevernslov at barn ikke skal tvinges til samvær.²⁷ Til tross for dette fortalte enkelte av barna vi snakket med til rapporten «Blod er ikke alltid tykkere enn vann», at samværet både fortsatte og økte mot deres vilje. I forslaget til ny «Barnets lov» i Danmark er det foreslått at barnet kan be om at samvær stoppes i inntil åtte uker.²⁸ Barneombudet mener en tilsvarende ordning bør innføres i Norge, og ber departementet vurdere dette

Forslag fra Barneombudet - Vurdere om det er behov for å presisere/endre gjeldende rett, for å tydeliggjøre at barnets beste skal være avgjørende ved samværsfastsettelsen

Høyesterett har uttalt at samvær ikke skal fastsettes tett opp til et omfang eller innhold som kan utsette barn for en «urimelig belastning».²⁹ Professor i barnerett, Kirsten Sandberg, har stilt spørsmål ved at det tas utgangspunkt i «urimelig belastning», og om det er riktig å gi samvær opp mot barnets tålegrense, fremfor å fastsette et samvær som etter en helhetsvurdering er til barnets beste.³⁰ Barneombudet deler Sandbergs bekymring. Barneombudet ber derfor departementet vurdere om det er behov for å presisere/endre gjeldende rett, for å tydeliggjøre at barnets beste skal være avgjørende ved samværsfastsettelsen – ikke barnets tålegrense.

Kommentar fra Barneombudet - Viktigheten av god og ensartet praksis

For å sikre lik praksis, og avgjørelser om samvær til barnets beste, er det avgjørende at sentrale myndigheter har gode systemer for tydelig å kommunisere hva som er gjeldende rett. Dette er spesielt viktig etter større lovendringer og avgjørelser fra EMD og Høyesterett. Dersom praksis utvikler seg ut fra «hva man har hørt» fører dette ofte til at det tas lengre skritt i motsatt retning enn det er grunnlag for. Denne tendensen ble tydelig under pandemien da flere kommuner «la på litt» på de nasjonale tiltakene for å sikre at de ivaretok smittevernet godt nok. Dette bidro til unødvendig stor byrde for barn og unge. Det er derfor behov for god opplæring om hva som er gjeldende rett til ansatte i barneverntjenesten, nemndledere og dommere, i tillegg til tydelige og pedagogiske retningslinjer.

Barneombudet er positive til utarbeidelse av retningslinjer som skal gi de ulike aktørene veiledning ved behandling av barnevernssaker. Bufdir har utarbeidet retningslinjer for hvilke

²⁶ <https://www.diakonhjemmet.no/omsorg/fagutviklingsprosjekter/samvaersreaksjoner-hos-barn/>

²⁷ Prop. 133 L punkt 13.4.1.4

²⁸ Lovforslag nr. L 93 Folketinget 2022-23, 2023

²⁹ HR-2022-2292-A

³⁰ <https://juridika.no/innsikt/kommentar-til-h%C3%B8yesteretts-storkammeravgj%C3%B8relser-om-barnevern-etter-emds-dommer-mot-norge>

forhold barneverntjenesten må vektlegge ved samværsfastsettelsen. Barnevernsnemnda har enkelte egne retningslinjer, men forholder seg også til veiledere fra Bufdir og Domstoladministrasjonen. For domstolen er det utarbeidet en nasjonal veileder for behandling av barnevernssaker. Det er etter vårt syn sentralt at retningslinjene implementeres, oppdateres jevnlig og at ledere i virksomhetene sikrer at disse blir brukt av alle relevante aktører.

Kapittel 19 Fosterhjem

Forslag 57- Klargjøre ansvarsdelingen mellom fosterforeldre, barnevernet og foreldre

For å skape klarhet i hva fosterforeldre kan ta beslutninger om, foreslår utvalget at det utarbeides retningslinjer som konkretiserer fosterforeldres beslutningsmyndighet. De foreslår at retningslinjene bør ha som utgangspunkt at fosterforeldre skal kunne fatte beslutninger i saker som vanligvis fattes av foreldre.

Utvalgets anbefaling samsvarer langt på vei med våre anbefalinger i rapporten «Blod er ikke alltid tykkere enn vann». Fosterforeldre skal ivareta barna hele døgnet og må settes i stand til å ivareta dette ansvaret bedre enn i dag. Til tross for at barnevernsloven i større grad enn tidligere inneholder presiseringer av barneverntjenestenes og fosterforeldrenes myndighet, skaper ansvarsdelingen fortsatt mange utfordringer. Manglende beslutningsmyndighet hos fosterforeldre kan forsterke en følelse av annerledeshet hos barna. For mange barn er det vanskelig å forstå hvorfor fosterforeldre ikke skal kunne ta de samme avgjørelsene som foreldre ellers tar. Barneombudet har eksempelvis snakket med barn som fortalte at de måtte søke barneverntjenesten om tillatelse til å delta på en fotballturnering i utlandet. Siden barneverntjenesten hadde sommerferie, fikk ikke barnet svar på dette før fotballturneringen var ferdig, og barnet fikk ikke deltatt. Det er derfor etter vårt syn behov for å styrke fosterforeldrenes beslutningsmyndighet.

Barneombudet er enig i at en retningslinje, slik utvalget foreslår, vil være nyttig, og at utgangspunktet bør være at fosterforeldre skal kunne fatte beslutninger i saker som vanligvis fattes av foreldre. En retningslinje basert på gjeldende rett vil imidlertid etter vårt syn ikke være tilstrekkelig, da fosterforeldre etter dagens lovverk ikke er gitt tilstrekkelig beslutningsmyndighet. Barneombudet mener derfor at barnevernsloven først bør endres, slik at fosterforeldre etter loven gis større beslutningsmyndighet. Barneombudet mener loven bør ta utgangspunkt i at fosterforeldre skal kunne treffe avgjørelser i dagliglivet for barna, som foreldre ellers har myndighet til å treffe. Etter vedtakelsen av en slik lovbestemmelse vil det etter vårt syn være hensiktsmessig å opprette en retningslinje, slik utvalget foreslår. Typiske avgjørelser fosterforeldre må kunne ta er avgjørelser om barnet bør henvises til tjenester som PPT, gå på skolefritidsordning og delta i fritidsaktiviteter, og samtykke til opprettelse av bankkonto og innsyn i skolesystemer og helsetjenester.

Forslag 58 - Større beslutningsmyndighet til fosterforeldre (klagerett og innsynsrett)

Torggata 2-4,
0181 Oslo

Postboks 8889 Youngstorget,
0028 Oslo

Utvalget foreslår at fosterforeldre skal få klagerett på offentlige avgjørelser om barnet som ikke gjelder barnevernssaken og innsynsrett i informasjon om barnet fra andre offentlige organer, for eksempel helseopplysninger.

Barneombudet støtter utvalgets vurderinger og anbefalinger, men har enkelte anbefalinger også utover det utvalget anbefaler. Disse er:

- *opprettelse av et uavhengig konfliktløsningsorgan*
- *departementet bør vurdere om tiltak i fosterhjemmet, og avslag på ytelser som fosterforeldre ber om, bør anses for enkeltvedtak og kunne påklages til Statsforvalteren.*
- *fosterforeldre bør ha klagerett ved flytting fra fosterhjemmet*
- *departementet bør vurdere om fosterforeldre i saker om tilbakeføring bør få rettigheter, utover uttaleretten, der barnet har bodd så lenge i fosterfamilien at det er etablert en rett til familieliv etter EMK artikkel 8*
- *fosterforeldre bør få innsynsrett i sentrale dokumenter som vedbærer barnet – også i barnevernssaken*

Barn i fosterhjem har ofte ikke foreldre som ivaretar rollen som påklager, og fosterforeldre har i dag ikke rett til å klage på vegne av barnet. Dette fører til en svakere rettslig stilling for barn i fosterhjem enn for barn og unge uten tiltak fra barnevernet. Vi mener derfor fosterforeldres må få en større klagerett. Fosterforeldre bør eksempelvis kunne klage på avslag om helsehjelp fra BUP, eller vedtak knyttet til spesialundervisning.

Mange barn som flyttes ut av hjemmet har behov for tiltak fra flere tjenester og det er uakseptabelt at de ikke får benyttet sin klagerett på linje med andre barn, dersom de ikke får den hjelpen de har behov for

Evalueringen av prosjektet Children at Risk Evaluation, som gjennomførte en tverrfaglig helsekartlegging av barn som ble flyttet ut av hjemmet, viste at 56 prosent av barna hadde behov for tiltak fra tre eller flere tjenester, og at 74 prosent hadde behov for to eller flere.³¹ Sluttrapport for prosjektet Etablering og utprøving av tverrfaglig helsekartlegging av barn i barnevernet viste at 28 av 70 barn ble henvist til PPT.³²

Forslag fra Barneombudet - Opprettelse av et uavhengig konfliktløsningsorgan og klagerett for fosterforeldre på tiltak/avslag på ytelser

I enkelte situasjoner kan det oppstå uenighet og konflikt mellom barneverntjenesten og fosterforeldrene. Samarbeidsvansker gir stor utrygghet, både for fosterforeldrene og for barna.

³¹ https://www.med.uio.no/klinmed/forskning/prosjekter/barn-i-risiko/Videolansering%20av%20evalueringsrapport/evaluering_caremodellen_2020_godkjent.pdf

³² https://www2.bufdir.no/globalassets/global/nbbf/barnevern/sluttrapport_for_prosjektet_etablering_og_utproving_av_tverrfaglig_helsekartlegging_av_barn_i_barnevernet.pdf

Fosterhjemsavtalen er en privatrettslig avtale. Det medfører blant annet at fosterforeldrene ikke kan påklage avgjørelser etter avtalen til Statsforvalteren. Dersom barneverntjenesten og fosterforeldrene ikke blir enige, må partene enten leve med dette eller si opp avtalen.

Barneombudet mener dette er en stor rettssikkerhetsutfordring for barn i fosterhjem. Etter vårt syn bør det derfor opprettes et uavhengig konfliktløsningsorgan som kan mekle der det oppstår uenighet mellom fosterforeldrene og barneverntjenesten. Dette ble også foreslått i NOU 2018: 18, og vi anbefaler at BFD følger opp utvalgets forslag. I tillegg bør det vurderes om tiltak i fosterhjemmet og avslag på ytelser som fosterforeldre ber om, bør anses for enkeltvedtak og kunne påklages til Statsforvalteren.

Forslag fra Barneombudet - fosterforeldres klagerett ved flytting

Barneombudet mener også at fosterforeldre må ha klagerett dersom barneverntjenesten bestemmer at barna skal flyttes fra fosterhjemmet. Dette må gjelde også selv om barna selv får en slik klagerett, jf. kapittel 8 i NOUen. I dag har fosterforeldre som et utgangspunkt kun uttalerett i slike saker, men kan etter en konkret vurdering gis klagerett. For mange barn og familier kan en flytting fra fosterhjemmet være like inngripende og livsendrende som et vedtak om omsorgsovertakelse. Barnas daglige omsorgspersoner bør i slike tilfeller ha mulighet til å påklage vedtaket. En klagerett vil føre til at barnevernsnemnda må vurdere om en flytting er til det beste for barnet, og dermed ivareta barnas rettsikkerhet bedre enn i dag.

Forslag fra Barneombudet - fosterforeldres rettigheter der det er etablert en rett til familieliv etter EMK art. 8

Etter gjeldende rett har fosterforeldre uttalerett i saker for nemnd og domstol. Fosterforeldre kan innvilges partsrettigheter etter en konkret vurdering i samsvar med forvaltningslovens regler. Det skal etter forarbeidene mye til før fosterforeldre er å anse som part i saker etter barnevernsloven.³³

I en kjennelse fra Høyesterett drøftes spørsmålet om fosterforeldres partsstatus i en sak om gjenforening av barn og foreldre.³⁴ Selv om fosterforeldrene og barnet hadde etablert en rett til familieliv etter EMK artikkel 8, mente Høyesterett at fosterforeldrene ikke skulle ha partsrettigheter. På generelt grunnlag uttalte Høyesterett at hensynet til barnet tilsier at fosterforeldre ikke gis partsstatus i saker om gjenforening.

Barneombudet stiller spørsmål ved hvordan fosterforeldre og barn skal kunne ivareta en etablert rett til familieliv, kun ved hjelp av uttaleretten. Vi mener derfor departementet bør vurdere om fosterforeldre i saker om tilbakeføring bør få rettigheter, utover uttaleretten, der barnet har bodd så lenge i fosterfamilien at det er etablert en rett til familieliv etter EMK artikkel 8.

³³ Prop. 133 L (2020-2021) punkt 15.4.4

³⁴ HR-2022-729-A

Forslag fra Barneombudet - Fosterforeldres innsynsrett bør også omfatte sentrale dokumenter i barnevernssaken

Barneombudet støtter at fosterforeldre bør få innsynsrett i informasjon om barnet fra andre offentlige organer. Etter vårt syn er en innsynsrett for fosterforeldre avgjørende for at de skal kunne gi barna god omsorg og være oppdatert på barnas liv og utfordringer. Barneombudet savner en vurdering fra utvalget om fosterforeldre bør få innsynsrett også i dokumenter i barnevernssaken.

Etter Barneombudets syn bør innsynsretten strekke seg lenger enn utvalgets forslag og i tillegg omfatte sentrale dokumenter i barnevernssaken som er nødvendige for å ivareta den daglige omsorgen. Dette gjelder eksempelvis tilsynsrapporter, vedtak fra barnevernsmennda og avgjørelser i domstolen.

I dag vanskeliggjør manglende innsynsrett fosterforeldres mulighet til å ivareta barna, spesielt i etterkant av avgjørelser i nemnd og domstol. Barn har i dag unntaksvis partsrettigheter og egen advokat. Dette innebærer at fosterforeldrene må dekke mye av barnas behov for å få vite hva som foregår, uten at de har innsyn i avgjørelsene. Innsynsrett vil gjøre at fosterforeldrene kan forklare barna hva som står i avgjørelsene, og hva de bygger på. Samtidig vil det gi fosterforeldrene større innsikt i og forståelse av barnets liv, utfordringer og tidligere opplevelser. Dersom det er opplysninger som fosterforeldre av ulike grunner ikke skal ha, som eksempelvis helseopplysninger om foreldrene, bør dette enkelt kunne unntas.

Forslag 60 - Rådslag ved flytting

Utvalget foreslår at det innføres en faglig anbefaling om at det skal gjennomføres en form for rådslagning med involverte aktører og viktige personer i barnets liv, dersom barnevernstjenesten eller fosterhjemmet ønsker å flytte et barn som bor i fosterhjem til et annet tiltak. Utvalget fremholder at det i fastlåste situasjoner vil kunne være aktuelt å involvere statsforvalteren som mekler.

Barneombudet støtter forslaget med rådslag ved flytting. Dette vil kunne bidra til bedre kontradiksjon, saksopplysning og samtidig ha en konfliktdependende effekt. En ordning med statsforvalter som mekler vil etter vårt syn kunne være hensiktsmessig, men vi mener i så fall at statsforvalter bør få mandat til å mekle i andre situasjoner hvor det oppstår uenighet mellom fosterforeldre og barneverntjenesten, ikke bare ved spørsmål om flytting, jf. punktet over hvor vi støtter forslaget i NOU 2018:18 med et uavhengig konfliktløsningsorgan.

Forslag 62 - Rammevilkår for fosterhjem lovfestes

Utvalget foreslår at rammevilkår for fosterhjem lovfestes. Barneombudet støtter dette.

Trygge økonomiske rammer for fosterforeldrene er viktig for å sikre fosterhjemmene stabilitet og forutsigbarhet. Likevel viser forskning at det er store variasjoner og uforutsigbare rammer og

vilkår for fosterforeldre.³⁵ Dette bekreftes i våre samtaler med barneverntjenester og fosterforeldre. Her pekes det blant annet på store ulikheter i utgiftsdekning og godtgjørelse, manglende forutsigbarhet og tap av pensjonsrettigheter.

I NOU 2018: 18 ble det foreslått en større grad av standardisering og rettighetsfesting av økonomiske forhold for fosterforeldre. Bufdir har utarbeidet faglige anbefalinger om økonomiske rammevilkår for fosterhjem. Selv om dette er bra, fremstår det ulikt hvordan kommunene forholder seg til de faglige anbefalingene. Dette samsvarer i stor grad med annen kunnskap, og evalueringen av barnevernsreformen viser at barnevernsledere i varierende grad har kjennskap til anbefalingene. Samme evaluering viser at få fosterforeldre opplever at barneverntjenesten etterlever anbefalingene.³⁶

Barneombudet mener det er avgjørende at fosterforeldres rammevilkår styrkes, basert på dagens utfordringsbilde. Fosterforeldre kan ikke risikere å tape økonomisk på å bli fosterforeldre, og de må sikres bedre pensjonsrettigheter. Det fremstår ulikt hvordan barneverntjenestene forholder seg til de faglige anbefalingene, og Barneombudet mener det er behov for å lovfeste standardiserte rammevilkår. Dette vil synliggjøre betydningen av at fosterforeldre også ivaretas økonomisk, og bidra til å skape forutsigbarhet og ensartet praksis nasjonalt.

Kapittel 20 Institusjon

Forslag 64 - Bruk av institusjon må begrunnes særskilt

Utvalget forslår at det innføres krav om at det alltid skal gjøres en vurdering av om fosterhjem kan gi barn og unge den hjelp og behandling som de trenger, og at bruk av institusjonstiltak må begrunnes særskilt i barnevernstjenestens og nemndas avgjørelser, og i barnevernstjenestens begjæring til nemnda om tiltak.

Barneombudet støtter ikke forslaget om at bruk av institusjon må begrunnes særskilt.

Barneombudet er enig med utvalget i at det for mange barn som flyttes ut av hjemmet vil være best å bo i fosterhjem. Dette gjelder likevel ikke alle, og det avgjørende må være at tiltaket er til det beste for barna. For noen barn vil det beste alternativet være å bo på institusjon. Hvert fall i en periode.

Forslag fra Barneombudet - Barnevernsloven må presisere at undersøkelser skal etterfølges av en bred vurdering av barnets beste

Barneombudet mener et bedre alternativ enn et vilkår om at bruk av institusjon må begrunnes særskilt, vil være at barnevernsloven presiserer at undersøkelser skal etterfølges av en bred

³⁵ Se eksempelvis rapporten «Oppfølging av fosterhjem og fosterbarn» <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2019-112-DEL-A-Oppf%C3%B8lgning-av-fosterhjem-og-fosterbarn.pdf>

³⁶ <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2022-169-Evaluering-av-barnevernsreformen.pdf>

vurdering av barnets behov for omsorg og behandling. Dette vil etter vårt syn styrke beslutningsgrunnlaget, og bidra til at tiltak som settes inn er til barnets beste. Dette er en av våre mest sentrale anbefalinger fra rapporten «De tror vi er Shitkids».

I rapporten påpekte vi at barnets beste ikke alltid styrer valg av institusjon. Det var tilfeldig hva slags informasjon barneverntjenesten hadde om ungdom som flytter på institusjon, og hva de kartla videre. Det manglet også tydelige analyser og drøftinger av hvilken betydning informasjonen får i vurderingen av barnets behov ved valg av institusjon. Etter vårt syn er det derfor behov for en mer systematisk kartlegging uavhengig av sakstype og tydelige vurderinger av hva dette innebærer for barnets behov for omsorg og behandling. Analysen må 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. En slik vurdering vil være et viktig dokument som følger barnet videre og danner grunnlag for videre vedtak og tiltak.

Forslag 65 - Fosterhjem tilpasset barns behov for relasjon, omsorg og behandling

Utvalget foreslår at ordningen med spesialiserte fosterhjem utvikles, tilpasses og utvides, slik at barn og unge som i dag flyttes til institusjon heller kan flyttes i fosterhjem, dersom dette bedre dekker barnets behov. I tillegg mener de Bufetat bør få plikt til å tilby spesialiserte fosterhjem på anmodning fra kommunene.

Barneombudet støtter dette. Vi mener det er spesielt viktig at Bufetat får bistandsplikt for spesialiserte fosterhjem, samt at tiltaket og bistandsplikten anbefales utvidet og videreutviklet i fremtidens barnevern.

Barneombudet har over tid fått flere henvendelser fra fortvilte kommuner som gang på gang får avslag fra Bufetat på søknad om spesialisert fosterhjem. Vi er bekymret for at dette tiltaket vil forsvinne dersom Bufetat ikke har bistandsplikt. Det vil i så fall føre til at barn og ungdom mister et godt, samfunnsøkonomisk og virkningsfullt barnevernstiltak.³⁷

Forslag 66 - Gjennomgang av tvangsregelverket

Utvalget foreslår at reglene for rettigheter og bruk av tvang på institusjon gjennomgås, blant annet opp mot EMK, FNs barnekonvensjon og rettspraksis i EMD og Høyesterett.

Barneombudet støtter dette. Vi er kjent med at et slik arbeid allerede er igangsatt i departementet. Vi vil i denne sammenheng vise til vår rapport om tvang mot barn i barnevern og psykisk helsevern, «Grenseløs omsorg» fra 2015.³⁸ Vi ber departementet ta med våre vurderinger og anbefalinger fra rapporten i det videre arbeidet.

³⁷ Menon rapport 136/2022

³⁸ <https://www.barneombudet.no/uploads/documents/Publikasjoner/Fagrapporter/Grenselos-omsorg.pdf>

Kapittel 21 Kontinuitet og familieliv for barn som ikke kan tilbakeføres til opprinnelige foreldre

Forslag 70 - Forplikte barnevernstjenesten til å vurdere kontinuitet og familieliv for barn

Utvalget foreslår å lovfeste en tydelig plikt for barnevernstjenesten til regelmessig å vurdere om barnets situasjon tilsier at det bør treffes vedtak som i større grad sikrer barnets behov for kontinuitet, tilhørighet og familieliv. Utvalget foreslår også at barnevernstjenesten skal vurdere om adopsjon eller det nye tiltaket oppvekstadoptsjon er aktuelt når barnet har bodd tre år i samme fosterhjem, og dersom det ikke er aktuelt skal det deretter, på samme måte som i Sverige, vurderes årlig.

Barneombudet støtter utvalgets vurderinger og forslag på dette punktet, og mener disse vil være svært viktig for å sikre barn i fosterhjem en mer stabil og forutsigbar oppvekst.

Forslagene sammenfaller i stor grad med våre egne anbefalinger i rapporten «Blod er ikke alltid tykkere enn vann», hvor vi blant annet anbefaler at barneverntjenesten fortløpende bør «vurdere om målet om gjenforening skal oppgis, og om en adopsjon vil være til barnets beste». Vi er enige med utvalget i at det vil være hensiktsmessig å lovfeste en plikt for barneverntjenesten til å vurdere dette.

Barneombudet vil vise til at mange barn verken blir adoptert eller flyttet tilbake til foreldrene. Som utvalget viser til varer en fjerdedel av alle fosterhjemsopphold syv år eller mer, 10 prosent i 13 år eller mer, og noen barn har hele barndommen i offentlig omsorg.

Barneombudet mener at disse barnas behov for stabilitet ikke er godt nok ivaretatt i dagens system, og at midlertidigheten og uforutsigbarheten i mange saker ikke er forenelig med barns rett til en trygg og god oppvekst. Usikkerhet om varigheten av fosterhjemsoppholdet kan virke negativt på relasjonsbyggingen og tilhørigheten mellom barnet og fosterfamilien. For barnet kan det å føle seg trygg i sin tilhørighet til familien være avgjørende, og usikkerhet kan både forsterke problemer og skape nye.³⁹ En plikt for barneverntjenesten til å regelmessig vurdere barnets behov for kontinuitet, tilhørighet og familieliv vil etter vårt syn kunne bidra til å gi flere barn en avklaring av hvor de skal bo, og gi flere barn trygghet og ro til å utvikle seg på best mulig måte.

Forslag 71 - Innføre en ordning med oppvekstadoptsjon

Utvalget foreslår en løsning med oppvekstadoptsjon som innebærer at nemnda etter tre år kan treffe vedtak om at foreldreansvaret overføres fra de opprinnelige foreldrene til fosterforeldrene. Dette innebærer også at fosterforeldrene blir verger for barnet. Omsorgsovertakelsen vil da opphøre, og dermed også barnevernstjenestens omsorgsansvar. Det settes også punktum for videre rettslige prosesser.

³⁹ NOU 2018:18 punkt 5.3.2

Barneombudet støtter utvalgets vurderinger og forslag. Forslaget vil sammen med innføring av en plikt for barneverntjenesten til å fortløpende vurdere barnets behov for kontinuitet, være viktig for å sikre barna stabilitet og en trygg oppvekst. Vi vil for øvrig vise til at vi i vår rapport «Blod er ikke alltid tykkere enn vann» anbefaler at «det bør lovfestes en plikt for barnevernsnemnda til å vurdere om fosterforeldre etter en gitt tid skal overta hele eller deler av foreldreansvaret».

I dag legger systemet opp til at mange barn under offentlig omsorg vokser opp i usikkerhet og utrygghet. Dette er ikke forenelig med en god oppvekst. Det er et paradoks at den gruppen barn vi her snakker om ofte har hatt en vanskelig start på livet og derfor har et særlig stort behov for forutsigbarhet og ro. Det er etter vårt syn avgjørende at de barna som ikke flyttes tilbake til foreldre eller adopteres, også får en avklaring.

Som utvalget også viser til, har de tilsvarende ordninger i flere andre land. I Sverige omtales dette som «vårnadsöverflyttning» og innebærer at foreldreansvaret går over fra foreldre til fosterforeldre. Da avsluttes barneverntjenestens formelle kontakt, mens den økonomiske bistanden kan opprettholdes. Socialnämnden i Sverige (tilsvarende barnevernsnemnda i Norge) skal etter den svenske loven vurdere «vårnadsöverflyttning» etter at barnet har bodd to år i fosterhjem. En lignende ordning har de også på Island, hvor det følger av loven at en fosterhjemsplassing som et utgangspunkt ikke skal vare mer enn i to år, med unntak for helt spesielle tilfeller hvor en lengre plassering er til barnets beste.⁴⁰ Etter to år skal barnet enten tilbakeføres eller bo permanent i et annet hjem.

Barneombudet er enige med utvalget i at en ordning med oppvekstadoptasjon vil sikre barnet en mer trygg og stabil omsorgsbasis, samtidig som den vil gi fosterforeldrene rettslig og faktisk myndighet til å være foreldre for barnet. Vi støtter også de vilkår utvalget mener må foreligge for å kunne treffe vedtak om en oppvekstadoptasjon.

Barneombudet er opptatt av at økonomi ikke må bli en hindring for at barna får et mer stabilt familieliv. Vi mener derfor at det ved innføring av oppvekstadoptasjon bør presiseres i loven at fosterforeldre fortsatt kan ha rett på tiltak og nødvendig økonomisk bistand fra barneverntjenesten.

Forslag fra Barneombudet - Plikt for barnevernsnemnda og domstolen til å vurdere om målet om gjenforening skal oppgis

I tillegg til utvalgets forslag mener Barneombudet det er behov for å *innføre en plikt for barnevernsnemnda og domstolen til å vurdere om målet om gjenforening skal oppgis i saker om omsorgsovertakelse, samvær og gjenforening.*

⁴⁰ <https://www.bofs.is/media/verklagsreglur/Child-Protection-Act-as-amended-jan2018.pdf> (Article 65)

Utgangspunktet etter en omsorgsovertakelse er at det skal jobbes for gjenforening. Det må foreligge «spesielle og sterke grunner» for å forlate gjenforeningsmålet. Kravet kan være oppfylt dersom foreldrene anses særlig uegnet, dersom et fortsatt gjenforeningsmål kan skade barnets helse og utvikling, eller dersom det har gått betydelig tid siden omsorgsovertakelsen slik at barnets interesse i stabilitet veier tyngre enn gjenforeningsmålet.⁴¹

Forskning viser imidlertid at nemnd og domstol sjelden vurderer om gjenforeningsmålsetningen skal oppgis. Dette til tross for at foreldrene i en del saker har veldig svak omsorgsevne, betydelige hjelpetiltak er forsøkt og lite tyder på at foreldrenes omsorgsevner kan bedres.⁴² Det beskrives at en opprettholdelse av gjenforeningsformålet, til tross for at gjenforening fremstår som usannsynlig, kan medføre at noen barn utsettes for mer samvær enn hva som er til barnets beste. Barneombudet mener dette er bekymringsfullt og er enige med utvalget i at en manglende drøftelse av spørsmålet om gjenforening kan medføre en risiko for at verken nemnda, domstolen eller barneverntjenesten foretar de vurderingene som er nødvendige for å avklare barnets fremtidige omsorgssituasjon, se punkt 18.4.3 i NOUen. Å utsette en slik avgjørelse, selv der de fleste forhold tilsier at barnet ikke skal tilbakeføres, gjør at barnet utsettes for en vedvarende usikkerhet og belastning som ikke er til barnets beste.

Dette illustreres etter vårt syn i en dom fra Høyesterett om samvær.⁴³ Her slås det fast som en saksopplysning at gjenforening ikke var oppgitt, selv om barnet, som nå var tolv år, hadde bodd i samme fosterhjem fra hun var tre år. Fosterhjemmet fungerte bra, barnet var en del av familien og omtalte fosterforeldrene som mamma og pappa. Barnet hadde også alvorlige reaksjoner etter samvær. Basert på vår erfaring er dette ikke en uvanlig sak.

Barneombudet mener det er behov for endringer i barnevernsloven for å sikre at barnevernsnemnda og domstolen faktisk tar stilling til om målet om gjenforening skal opprettholdes eller ikke. Vi mener dette må gjelde både når spørsmålet om omsorgsovertakelse behandles, og i senere saker om gjenforening og samvær. Selv om målet om gjenforening bør vurderes etter gjeldende regelverk, mener vi en lovfesting av et krav om å vurdere gjenforeningsmålet vil være viktig for å tydeliggjøre at dette alltid skal vurderes. Vi vil legge til at det i saker hvor konklusjonen er at målet om gjenforening ikke skal oppgis, er viktig at det beskrives hva som kreves for at en gjenforening skal bli mulig.

Kapittel 24 Organiseringen av barnevernet

Forslag 82 - Tydeligere veiledning om beste praksis

⁴¹ HR-2020-661-S avsnitt 146–147

⁴² SAMVÆR ETTER OMSORGSOVERTAKELSE-en undersøkelse av praksis fra fylkesnemnder og lagmannsretter side 198 <https://skriftserien.oslomet.no/index.php/skriftserien/article/view/753/630>

⁴³ HR-2022-2292-A

Utvalget viser til at det finnes en rekke veiledere og retningslinjer som beskriver god praksis på ulike områder i barnevernet, men at disse er til dels uoversiktlige, og i ulik grad kjent i praksisfeltet. De mener derfor det er behov for å klargjøre hva som er beste praksis.

Selv om barnevernsloven presiserer at tjenester og tiltak skal være forsvarlige, er loven lite konkret om hva dette faktisk betyr. Hva som er forsvarlig bestemmes i all hovedsak av kilder utenfor loven, deriblant retningslinjer og veiledere fra departement og fagdirektorat.

Som utvalget viser til, viser forskning og statistikk stor og uønsket variasjon mellom barneverntjenestene hva gjelder fag- og skjønnsutøvelse. Barneombudet er bekymret for denne variasjonen, da det kan føre til at barns rettigheter ikke ivaretas godt nok over hele landet.

Gjennom vårt arbeid med barnevernsfeltet har vi over tid sett at det er ulikt hvordan kommunene forholder seg til retningslinjer og veiledere. Dette kan tyde på at det i dag er uklart for mange barneverntjenester både hvilke retningslinjer og veiledere som eksisterer, men også hva som er beste faglig praksis i ulike spørsmål og situasjoner.

Barneombudet støtter derfor utvalgets vurderinger og anbefalinger på dette punkt, og ser et stort behov for å klargjøre beste praksis. Vi mener dette vil være et viktig bidrag til å sikre gode og likeverdige tjenester for alle barn og familier.

Forslag 85 - Tydeligere krav til hva som er en forsvarlig barnevernstjeneste

Utvalget viser til at barnevernsloven i dag inneholder få spesifikke krav til hva som er en forsvarlig barnevernstjeneste og at dette åpner for unødvendig variasjon mellom tjenestene. Utvalget mener derfor at forsvarlighetskravet i barnevernsloven bør operasjonaliseres når det gjelder krav til tjenesten og tilbudet som skal gis. Utvalget viser blant annet til at det er behov for en ny forskrift som presiserer forventningene til hvilke hjelpetiltak barnevernstjenestene bør kunne tilby. Utvalget mener likevel at dagens kunnskapsgrunnlag ikke er tilstrekkelig til at utvalget har kunnet si noe sikkert om hvilke konkrete krav som bør stilles, verken når det gjelder spesifikke hjelpetiltak eller andre rammebetingelser.

Barneombudet mener dette er en svært viktig anbefaling fra utvalget, og støtter denne fullt ut. Dette er noe Barneombudet har pekt på over tid, og er eksempelvis redegjort for i det vedlagte innspillet til Barnevernsutvalget.

Tilsyn og rapporter fra både Helsetilsynet og statsforvalterne de senere årene viser til dels store utfordringer i kommunenes arbeid på barnevernsfeltet.⁴⁴ Dette omfatter både landsomfattende tilsyn og tilsyn gjennomført i enkeltsaker. Det samme har vi selv funnet i våre rapporter, for eksempel «De tror vi er Shitkids» og «Blod er ikke alltid tykkere enn vann». Vi har derfor ment at

⁴⁴ Se for eksempel landsomfattende tilsyn i 2020 og 2021 med barnevernets undersøkelser <https://www.helsetilsynet.no/publikasjoner/tilsynsmeldingen/2022/svikt-i-8-av-9-barneverntjenester/>

forsvarlighetskravet må operasjonaliseres og at det må settes tydeligere krav til hva kommunene som et minimum må ha på plass for å ha en forsvarlig barneverntjeneste.

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 har plikt til å sørge for støtte til foreldrene slik at barn kan ha 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 være et grunnleggende hensyn i alle avgjørelser og for alle tiltak som settes inn.

Barnevernsloven gir både den kommunale barneverntjenesten og det statlige barnevernet 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. Store inngrep i den enkeltes grunnleggende rettigheter setter samtidig 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 tvungent 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 i barnevernet 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.

Når det over tid har vist seg at mange kommuner ikke ivaretar det delegerte ansvaret tilfredsstillende, er det avgjørende at staten stiller krav til hva kommunene må ha på plass for å sikre gode nok fagmiljøer og tjenestetilbud. Dersom ansvaret for barneverntjenesten fortsatt skal ligge hos kommunen, er det behov for økt statlig styring.

Et poeng i denne sammenheng er også at kommuner kan pådra seg erstatningsansvar for brudd på EMK. Dette ble avklart av Høyesterett i en kjennelse fra 2022 hvor Høyesterett uttaler at EMK er like bindende for kommuner som for staten, noe som bl.a. fremgår av Grunnloven.⁴⁵ Uten tydeligere krav til hva som er en forsvarlig tjenestene, er det krevende for kommunene å vite hva de som et minimum må oppfylle for å være innenfor de kravene menneskerettighetene setter.

Utvalget viser til at det særlig er behov for å presisere forventningene til hvilke hjelpetiltak barnevernstjenestene bør kunne tilby, og at dette bør utarbeides en forskrift om krav til kvalitet i hjelpetiltak, som det er hjemmel til i ny barnevernslov § 3-1.

⁴⁵ HR-2022-401-A «Tolga-saken», avsnitt 46

Barneombudet støtter dette, og mener dette er en svært sentral anbefaling i utvalgets rapport.

Vi har over tid ment at 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. For nærmere begrunnelse og redegjørelse vises det til vedlagt innspillet til Barneversutvalget punkt 4.3.

Selv om vi er enige med utvalget i behovet for mer kunnskap, mener vi likevel det er enkelte grunnleggende forutsetninger som peker seg ut, og som allerede nå bør danne grunnlaget for departementets videre arbeid med en operasjonalisering av forsvarlighetskravet. Dette handler om antall ansatte, samarbeidskommuner, krav til hjelpetiltak, tydeligere krav til barneverntjenestens undersøkelser (se kapittel 12) og bedre analyser av barnets beste. For nærmere begrunnelse vises det til vårt vedlagt innspill til Barnevernsutvalget.

Utover dette støtter vi utvalgets anbefaling om at det bør legges opp til et langsiktig arbeid med kunnskapsutvikling og forskning på hvilke faktorer og rammebetingelser som med stor sikkerhet påvirker kvaliteten i barnevernets arbeid.

Forslag 86 - Krav om tverrfaglige spesialistvurderinger i komplekse og krevende saker

Utvalget foreslår at det innføres krav om tverrfaglige spesialistvurderinger i de mest komplekse og krevende sakene. Med krevende saker menes saker som har pågått over lang tid uten at tiltakene som er iverksatt har ført til positive endringer, saker der det er vanskelig å komme i posisjon overfor familien og risikoen for barnet er potensielt høy, og saker der barn og foreldre har store, sammensatte utfordringer, og særlig helseproblemer, og der det trengs tiltak og behandlingstilbud fra flere tjenester.

Barneombudet støtter utvalgets vurderinger, og ser behovet for tyngre og tverrfaglig bistand i mer komplekse og krevende saker. Vi er imidlertid usikre på løsningen på nåværende tidspunkt.

Stortinget vedtok våren 2022 ny § 2-6 i barnevernsloven om tverrfaglig helsekartlegging. Bestemmelsen forplikter barneverntjenesten til å be Bufetat om tverrfaglig helsekartlegging for alle barn som flyttes ut av hjemmet. Det skal etableres kartleggingsteam i alle regioner og utvikles nasjonale anbefalinger for hvordan kartleggingen skal gjennomføres. Den tverrfaglige helsekartleggingen vil være et viktig virkemiddel for å sikre fosterforeldre og barneverntjenester

Torggata 2-4,
0181 Oslo

Postboks 8889 Youngstorget,
0028 Oslo

nødvendig informasjon om barnas helse og fungering, og den første evalueringen viser gode resultater.⁴⁶

Samtidig viser evalueringen også at det er krevende å rekruttere nok personell. Spesielt fra helsesektoren. Barneombudet er derfor usikre på om det vil være hensiktsmessig å etablere et nytt system med tverrfaglige spesialistvurderinger på nåværende tidspunkt. Etter vårt syn vil det være mer hensiktsmessig å prioritere oppstarten av tverrfaglig helsekartlegging i alle regioner for barn som skal flyttes ut av hjemmet. Når dette er tilstrekkelig implementert, vil det være relevant å vurdere om den tverrfaglige helsekartleggingen kan utvides til å omfatte flere barn.

Vi vil også vise til at det nylig er opprettet et nasjonalt forløp for barnevern og helse som skal bidra til kartlegging og utredning av psykisk, somatisk og seksuell helse, tannhelse og rus.⁴⁷ Det nasjonale forløpet beskriver ansvar, oppgaver og samarbeid mellom den kommunale barnevernstjenesten, kommunale helse- og omsorgstjenester, den fylkeskommunale tannhelsetjeneste og spesialisthelsetjenestene for barn og unge. Forløpet skal også gi råd til hvordan samarbeidet kan innrettes, slik at tjenestene sammen sikrer tidlig kartlegging og utredning av barn i barnevernet. Forløpet vil derfor etter vårt syn kunne ivareta noen av de samme utfordringene som utvalgets forslag. Forløpet er i en tidlig fase, og skal implementeres i kommunene fremover.

Etter Barneombudets syn vil det være mest hensiktsmessig at myndighetene nå prioriterer at den tverrfaglige helsekartleggingen og det nasjonale forløpet implementeres på en god måte. Vi vil særlig fremheve at Helse- og omsorgsdepartementet (HOD), sammen med BFD, må se på ulike virkemidler for å sikre at kommunene faktisk tar i bruk det nasjonale forløpet. Vi har tro på at en satsning på disse to tiltakene vil kunne ivareta mange av de samme behovene som utvalgets forslag, og anbefaler derfor at departementet ikke går videre med utvalgets forslag på nåværende tidspunkt.

Forslag 87 - Utredning av ansvarsoverføring

Utvalgets flertall mener det bør utredes om ansvaret for barnevernstjenestens oppgaver bør flyttes fra kommunene til staten. Som begrunnelse viser utvalget blant annet til at mange av barnevernstjenestene er for små, og dekker et for lite befolkningsgrunnlag, til å kunne opparbeide seg nødvendig kompetanse og erfaring til å kunne håndtere bredden i ulike målgrupper og sakstyper. Mindretallet viser til at den nye barnevernsloven fokuserer på en samlet oppvekstinnsats lokalt, og at flytting av ansvar fra kommune til stat derfor vil være lite hensiktsmessig. De fremholder at det vil innebære en oppsplitting, som kan vanskeliggjøre å lykkes med den samlede og helhetlige innsatsen, og legger vekt på at det kommunale

⁴⁶

https://www2.bufdir.no/globalassets/global/nbbf/barnevern/sluttrapport_for_prosjektet_etablering_og_utproving_av_tverrfaglig_helsekartlegging_av_barn_i_barnevernet.pdf

⁴⁷ <https://www.helsedirektoratet.no/nasjonale-forlop/barnevern>

barnevernet i senere tid har vært gjenstand for ny reform og ny barnevernslov og trenger arbeidsro for å gis et rimelig grunnlag for implementering.

Barneombudet har vært i tvil om denne anbefalingen fra utvalget.

På den ene siden deler Barneombudet flertallets bekymringer. Vi har gjentatte ganger pekt på at tilsyn og rapporter, fra eksempelvis statsforvaltere og Helsetilsynet, over tid har vist store utfordringer i mange kommuners arbeid på barnevernsfeltet.⁴⁸ Som utvalget viser til er det en stor og uønsket variasjon mellom barneverntjenestene. Et tiltak som vil kunne ivareta flere av de bekymringene både vi og utvalget har vist til, er å flytte ansvaret fra kommunen til staten.

Samtidig ser vi også poengene til utvalgets mindretall. Kommunene er i gang med omfattende endringer i tråd med barnevernsreformen, samtidig som ny barnevernslov tar utgangspunkt i samordnet lokal oppvekstinnsetning. Det har derfor vært iverksatt reformer og endringsarbeid i barnevernet som man ikke har sett resultatene av. En ny utredning om ansvarsforhold før man kan måle effektene av barnevernsreformen vil kunne skape uforutsigbarhet i barneverntjenestene.

For Barneombudet er det likevel svært bekymringsfullt at oppvekstreformen/barnevernsreformen ikke løser utfordringen med mindre kommuner og små fagmiljøer. Selv om Sundvoldenerklæringen var tydelig på at det kun var kommuner med nødvendig kompetanse som skulle gis et større ansvar for barneverntjenesten, ble dette ingen realitet i praksis.⁴⁹ Forutsetningen for reformen var blant annet kommunesammenslåingen med store robuste kommuner. Til tross for at dette ikke skjedde ble oppvekstreformen/barnevernsreformen likevel gjennomført. Dette har ført til at rekke kommuner har fått et ansvar de ikke var klare eller tilstrekkelig rustet for. Vi er derfor spesielt bekymret for hvilken hjelp barn i de minste kommunene får. Både på grunn av mangel på robuste fagmiljøer, men også fordi kommunene nå må betale langt høyere egenandeler. Dette er krevende for svært mange kommuner. Sårbarheten ved de små kommunene er ikke løst ved reformen, og den har etter vårt syn heller økt risikoen for at barn ikke får god nok hjelp og beskyttelse.

Etter en totalvurdering har Barneombudet landet på at vi støtter en utredning av en ansvarsoverføring fra kommunene til staten. Vår hovedbegrunnelse for dette er bekymringen for at mange kommuner i dag ikke har tilstrekkelige forutsetninger og ressurser for å ha en forsvarlig tjeneste. Barneverntjenesten står i en særstilling blant velferdstjenestene. Myndighetsutøvelsen er kompleks og krevende og barnevernet har myndighet til å gjennomføre inngripende tvang mot barn og familier. Når tilsyn og rapporter over år har vist at mange tjenester ikke leverer godt nok, mener vi det er behov for å utrede om dette er en tjeneste som bør ligge hos staten.

⁴⁸ Se for eksempel vårt vedlagte innspill til Barnevernsutvalget punkt 4

⁴⁹ Prop. 73 L (2016–2017) punkt 2.1

Innføringen av en barnevernsreform/oppvekstreform der grunnforutsetningen ikke forelå, har etter vårt syn også aktualisert et behov for å utrede en ansvarsoverføring til staten.

Dersom departementet lander på at en ansvarsoverføring ikke skal utredes, mener vi det er en absolutt forutsetning for dette at staten oppstiller tydelige krav til hva barneverntjenester som et minimum må oppfylle for å kunne drive forsvarlig, jf. utvalgets forslag nummer 85. Spesielt mener vi det må settes krav til antall ansatte, størrelse, hjelpetiltak og undersøkelser, se nærmere om dette i vårt vedlagte innspill til Barnevernsutvalget.

Forslag 89 - Mer ensartede og forpliktende andrelinjetilbud fra Bufetat

Utvalget mener Bufetats andrelinjetilbud til kommunene om kartlegging og tiltak i større grad bør samordnes og innrettes etter samme vilkår og mer like formål. Utrednings- og kartleggingstjenester fra Bufetat bør tilbys før barnevernstjenesten fatter beslutninger om hvilke tiltak som skal iverksettes, og før barnevernstjenesten tar stilling til en eventuell plassering.

Barneombudet støtter et mer ensartet og forpliktende andrelinjetilbud fra Bufetat. Vi har imidlertid enkelte kommentarer til utvalgets fremstilling av den tverrfaglige helsekartleggingen.

På side 370 skriver utvalget følgende: *«Dette forutsetter imidlertid at tilbudet om tverrfaglig helsekartlegging må gis på et tidligere tidspunkt i saksforløpet enn det som er tilfellet i dag. Samtidig vil det da også kunne favne en noe større målgruppe. Slik tilbudet om tverrfaglige helsekartlegging er organisert i dag, vil kartleggingen ofte skje etter at barnet har flyttet fra hjemmet. Dette er etter utvalgets syn altfor sent i saksforløpet. Det er vesentlig at barnas helhetlige behov blir kartlagt langt tidligere, både for å kunne vurdere om problemene barnet opplever skyldes omsorgssituasjonen eller andre helsemessige forhold, og for å kunne planlegge hvordan tilbudet til barnet bør innrettes.»*

Selv om Barneombudet har forståelse for utvalgets synspunkter, mener vi de misforstår hva den tverrfaglige helsekartleggingen faktisk skal være. Den tverrfaglige helsekartleggingen er et tiltak som skal skje når det er besluttet at barn skal flyttes ut av hjemmet. Den skal ikke være en del av undersøkelsen, men inntre etter at barneverntjenesten mener vilkårene for å flytte et barn ut av hjemmet er oppfylt.

Behovet for en tverrfaglig helsekartlegging er begrunnet i at når myndighetene flytter et barn ut av hjemmet, skal de etter barnevernloven sørge for at barnet får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid. Når foreldrene ikke lenger har ansvaret, er det barneverntjenesten og det offentlige som må sørge for at barnet får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse. For at barneverntjenesten skal kunne ivareta dette omsorgsansvaret, må de vite hvilket helse- og omsorgsbehov det enkelte barnet har, og hvordan oppveksten har påvirket barnets helse. Uten denne kunnskapen vil ikke barnevernstjenesten kunne sette inn riktig hjelp og støtte til barnet i den videre omsorgen.

Som departementet selv har understreket er det primære formålet med rapporten fra kartleggingen ikke «å underbygge behovet for en omsorgsovertakelse eller plassering i institusjon» og «kartleggingsteamene skal (ikke) gi konkrete anbefalinger til barneverntjenesten om valg av omsorgsbasis». ⁵⁰ Dette er forhold som skal avklares før den tverrfaglige helsekartleggingen.

Vi vil også vise til at det nylig er opprettet et nasjonalt forløp for barnevern og helse som skal bidra til kartlegging og utredning av psykisk, somatisk og seksuell helse, tannhelse og rus, jf. kommentarer til forslag 86 over. Det nasjonale forløpet vil være viktig i en undersøkelses- og avklaringsfase, og vil etter vårt syn bidra til blant annet å kunne avklare «om problemene barnet opplever skyldes omsorgssituasjonen eller andre helsemessige forhold, og for å kunne planlegge hvordan tilbudet til barnet bør innrettes».

Utvalget mener videre at Bufetat bør gis plikt til å bistå kommunene med utredninger og tiltak, når vilkårene for dette er oppfylt. Videre mener de at det for områdene der Bufetat har bistandsplikt bør utvikles tydeligere kriterier for når bistandsplikten skal anses oppfylt, og hvilket ansvar Bufetat har i tilfeller der de ikke oppfyller egne plikter eller i påvente av at bistandsplikten oppfylles.

Barneombudet støtter utvalgets vurderinger og forslag.

Forslag 90 - Organisatorisk skille mellom Bufdir og Bufetat

Utvalget mener at Bufdirs rolle som fagdirektorat for hele barnevernet er krevende å forene med at direktoratet samtidig står ansvarlig for driften av Bufetats tjenestetilbud. Utvalget foreslår derfor at Bufdir som fagdirektorat må skilles organisatorisk fra Bufetat for å sikre at direktoratet kan opptre uavhengig som faglig premissleverandør og lovtolker overfor både kommunalt og statlig barnevern.

Barneombudet kan på nåværende tidspunkt ikke støtte forslaget. Selv om vi mener utvalget har flere gode poeng og argumenter, mener vi dette bør utredes grundigere.

Forslag 91 - Sterkere sanksjoner overfor kommuner med vedvarende svikt (flertallsforslag)

Utvalgets flertall foreslår at statsforvalteren får fullmakt til å pålegge enkeltkommuner å samarbeide med andre kommuner i tilfeller der enkeltkommuner ikke klarer å drive et forsvarlig barnevern. Utvalgets mindretall støtter ikke dette, og mener de heller bør kunne underlegges statlig styring.

Barneombudet deler utvalgets bekymringer og er enig i at det er behov for forsterkede virkemidler overfor kommuner med vedvarende svikt på barnevernsområdet. Vi har over tid

⁵⁰ Se høringsnotat om tverrfaglig helsekartlegging av barn i barnevernet datert 20.12.2020 punkt 6.2 og side 37

vært opptatt av at staten ikke kan delegere ansvaret for barns rett til omsorg til kommunene uten å følge opp at de ivaretar dette ansvaret på en god nok måte.

Vi mener likevel det på nåværende tidspunkt er vanskelig å vite om utvalgets forslag er det beste, og vi kan derfor ikke fullt ut støtte dette. Det gjenstår etter vårt syn mange spørsmål, blant annet som utvalget selv nevner; hvordan samarbeidet skal finansieres og hvilken annen kommune som skal pålegges å inngå i samarbeidet med den eller de kommunene som har vedvarende svikt. Etter vårt syn vil gode grunner kunne tale for at statlig styring vil være mer formålstjenlig.

Barneombudet støtter ikke forslaget slik det er fremlagt, men mener det er hensiktsmessig at departementet utreder hvilke virkemidler som vil ha best effekt overfor kommuner som over tid ikke leverer forsvarlige barneverntjenester.

Kapittel 25 Samarbeid og tidlig innsats

Forslag 93 - Skoletilbud for ungdom i tiltak utenfor hjemmet

Utvalget mener retten til skoleplass for unge som flyttes i fosterhjem eller institusjon gis en tydeligere nasjonal regulering.

Barneombudet støtter utvalgets forslag.

Barneombudet vil knytte enkelte kommentarer til kapittel 25 utover utvalgets forslag. Dette handler om forholdet mellom barnevern og skole, samarbeid der barn trenger hjelp fra flere tjenester og barnevern og NAV.

Kommentar fra Barneombudet - Barnevern og skole

Vi har over tid hatt en bekymring for skoletilbudet til barn i barnevernet. Statistikk fra Bufdir viser at bare 5 av 10 ungdommer med tiltak fra barnevernet fullfører videregående på normert eller utvidet tid, mens for de som bor på institusjoner er tallene 1 av 10.⁵¹

Retten til utdanning er fastsatt i Grunnloven § 109. Barnekonvensjonen artikkel 28 og 29 gir alle barn rett til en utdanning av god kvalitet. Etterlevelse av Grunnloven og konvensjonsforpliktelsene forutsetter et samarbeid mellom de ansvarlige sektormyndighetene.

Forskning viser at utdanning er den enkeltfaktoren som har størst betydning for levekår og helse senere i livet, og at utdanning er den mest beskyttende faktoren for utsatte barn og unges langsiktige positive utvikling. Til tross for lite forskning på området har myndighetene i lang tid visst at skolefrafallet er stort for denne gruppen barn, uten at det er gjort tiltak som har bedret situasjonen. Årsakene til at mange barn med erfaring fra barnevernet strever med skolegang er mange og sammensatte, og det trengs derfor kunnskap om effektive støttetiltak.

⁵¹ Bufdir.no/statistikk og analyse/barnevern og skole

Vi er kjent med at Bufdir i inneværende år har fått i oppdrag å se på utfordringsbildet for skoledeltakelse og skolegjennomføring for barn i barnevernet. Vi er derimot ikke kjent med hvilke samordnede tiltak som tiltenkt både barnevern- og utdanningssektoren.

Det er barnevernets ansvar å ivareta barn og unge som er under tiltak av barnevernstjenesten. Samtidig er det skolens ansvar å tilrettelegge skoletilbudet for alle barn. Barnevern og skole må derfor samarbeide tett til beste for disse elevene, og det må settes inn tiltak innenfor begge sektorer. Barneombudets erfaring er at dette samarbeidet oppleves krevende i mange kommuner, og at det er behov for gode strukturer for å oppfylle kravene til tverrfaglig samarbeid. Veilederen for samarbeid mellom skole og barnevern som ble utarbeidet i 2014, har etter vårt syn ikke hatt ønsket effekt. For at barn med tiltak i barnevernet skal lykkes i skolen vil det ofte være behov for innsats fra flere tjenester. For bedre læringsstøtte, er det viktig å utvikle et godt samarbeid mellom skole, PPT, barnevern og psykisk helsevern, rettet særlig inn mot denne gruppen barn.

I det videre arbeidet med barnevern og skole er det derfor avgjørende at Barne- og familiedepartementet og Kunnskapsdepartementet jobber sammen for å styrke tilbudet til barn og unge i barnevernet.

Kommentar fra Barneombudet - Samarbeid mellom tjenester og barns medvirkning

Utvalget omtaler i liten grad barns medvirkning til samarbeidet rundt dem. Det er viktig å se nærmere på i hvilken grad barn sikres god medvirkning i samarbeidsprosessene, og hvilke tiltak som kan styrke barns rett til medvirkning i disse sakene. Ungdom vi snakket med i vår rapport «Å eie sin egen historie» pekte på at barnet selv ofte ikke blir involvert i kommunikasjonen i sin egen sak, noe som skaper utrygghet, tillitsbrudd og mangel på motivasjon.⁵² Ungdommene gav flere råd til nasjonale myndigheter om hvordan barns medvirkning kan ivaretas bedre, og anbefalte bla. at barns rett til medvirkning ved deling av informasjon bør komme tydelig frem av lovverket. Dette er blant annet presisert i ny barnevernslov § 1-4. Det er viktig å evaluere hvordan denne lovendringen fungerer, og om den har ønsket effekt.

Som vist til under kapittel 7, var et av rådene fra ungdommene at de bør få en «ungdomshjelper». Barneombudet mener det bør vurderes hvordan dette kan ivaretas for flere barn i barnevernet som har behov for hjelp fra flere tjenester, men som ikke har rett på en barnekoordinator eller en barnerepresentant.

Kommentar fra Barneombudet – Barnevern og NAV

Utvalget har ikke sett nærmere på tilbudet til barn og familier som trenger hjelp fra både barnevern og NAV, men viser blant annet til at Kojan og Storhaug har tatt til orde for at

⁵² <https://www.barneombudet.no/vart-arbeid/publikasjoner/a-eie-sin-egen-historie>

barnevernets ansvar overfor familier med sosioøkonomiske problemer må presiseres og at NAVs ansvar for barns oppvekstvilkår må tydeliggjøres.⁵³

Barneombudet er enig i dette.

Utvalget har ikke sett nærmere på tilbudet til barn og familier som trenger hjelp fra både barnevern og NAV, men viser blant annet til at Kojan og Storhaug har tatt til orde for at barnevernets ansvar overfor familier med sosioøkonomiske problemer må presiseres og at NAVs ansvar for barns oppvekstvilkår må tydeliggjøres.⁵⁴ Barneombudet er enig i dette.

Det er etter vårt syn nødvendig at arbeidet med barneperspektivet i NAV styrkes. En rekke undersøkelser viser at NAV ikke ivaretar barns behov godt nok i sin tjenesteutøvelse og at forvaltningspraksisen ved en rekke NAV-kontor ikke er i tråd med gjeldende lovkrav, herunder Grunnloven § 104 annet ledd og FNs barnekonvensjon artikkel 3.⁵⁵

Barneombudet har tidligere uttrykt bekymring overfor Arbeids- og inkluderingsdepartementet, samt Arbeids- og velferdsdirektoratet, om manglende ivaretagelse av barns rettigheter i NAVs saksbehandling. Dette gjelder særlig på sosialtjenesteområdet. Helsetilsynet har i en risikovurdering av de sosiale tjenestene i NAV fra oktober 2022 identifisert at manglende kartlegging av barns behov, og at barn og unge ikke får et samordnet tjenestetilbud, som to av de mest risikoutsatte områdene og omtaler situasjonen som alvorlig.⁵⁶

Helsetilsynet uttaler blant annet:

«Samtidig vil vi tilrå at Arbeids- og velferdsdirektoratet tydeleg formidlar korleis FNs barnekonvensjon skal praktiserast på Nav-kontora. Ein bør presisere og konkretisere korleis barneperspektivet skal komme fram i det praktiske arbeidet, til dømes i kva for nokre tilfelle rettleiarar bør vurdere å snakke direkte med barn.»⁵⁷

Barneombudet er ikke kjent med at det foreligger tilsvarende undersøkelser av hvordan barns rettigheter ivaretas i Arbeids- og velferdsetatens tjenesteutøvelse, men ettersom særlovgivningen som regulerer NAVs arbeid ikke inneholder egne bestemmelser om barnets beste og barns rett til å bli hørt, antar Barneombudet at det er risiko for svikt i implementeringen også i NAVs statlige styringslinje.

⁵³ Kojan, B. H. & Storhaug, A.S. (2021): «Barnevern og sosioøkonomisk ulikhet – sammenhenger, forståelser og ansvar» (rapport nr. 6). NTNU: Rapportserie for sosialt arbeid

⁵⁴ Kojan, B. H. & Storhaug, A.S. (2021): «Barnevern og sosioøkonomisk ulikhet – sammenhenger, forståelser og ansvar» (rapport nr. 6). NTNU: Rapportserie for sosialt arbeid

⁵⁵ Helsetilsynets rapport 2/2013; Riksrevisjonen Dok 3: 11 (2013-2014); Helsetilsynet «Risikovurdering av sosiale tenester i NAV» rapport 4/2022. Det er per juni 2023 avdekket lovbrudd ved 28 av 32 NAV-kontor i Helsetilsynets pågående landsomfattende tilsyn med hvordan NAV ivaretar barns behov når familien søker økonomisk stønad.

⁵⁶ Helsetilsynet (2022): «Risikovurdering av sosiale tenester i NAV» s. 29.

⁵⁷ Ibid s. 29.

Etter vårt syn er mangelfull kartlegging av barns behov i NAV, samt manglende forståelse for hvordan levekårsutfordringer kan påvirke foreldres omsorgsrolle, et direkte hinder for at NAV sikrer godt samarbeid og samhandling med andre offentlige tjenester, herunder barnevernet. NAV kan ofte være den offentlige instansen som kommer først i kontakt med foreldre som sliter både med økonomi og omsorgen for barn. Dette tilsier et tett og sømløst samarbeid mellom de to tjenestene. For at barnevernsreformens (oppvekstreformen) mål om tidlig innsats og forebygging skal oppnås, må grenseflaten mellom NAV og barnevernets rolle overfor vanskeligstilte familier tydeliggjøres.

Barneombudet har tidligere påpekt at barneperspektivet i NAV må få sterkere forankring på ledernivå. Dette gjelder både internt på det enkelte NAV-kontor ved at ledelsen har kompetanse på barns rettigheter og gjeldende lovkrav, samt at arbeidet med å styrke barneperspektivet gis nødvendig prioritet i henholdsvis Arbeids- og velferdsdirektoratet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Direktoratet er etter det opplyste i prosess med å utarbeide en normativ veileder om hvordan barneperspektivet i NAV skal operasjonaliseres i NAVs saksbehandling, hvilket er positivt. Dette kan på sikt bidra til et bedre samarbeidet mellom NAV og barnevernet.

Kapittel 26 Tilsyn, kontroll og læring

Forslag 100 - Strammere tidsfrister for behandling av klager på vedtak

Utvalget foreslår at det lovfestes et krav om at statsforvalter skal behandle klager fra barn og foreldre som gjelder barnevernstjenestens vedtak uten ugrunnet opphold. De mener også at saksbehandlingstiden i disse sakene normalt ikke bør overstige én måned.

Barneombudet støtter et krav om at klage skal behandles uten ugrunnet opphold. Vi mener likevel at en måned er for lang tid for et barn. Etter vårt syn bør saksbehandlingstiden derfor som et utgangspunkt ikke overstige to uker.

Kapittel 27 Godkjenning av personell i barnevernet

Mindretallsforslag om autorisasjonsordning for personell i barnevernet

Utvalgets flertall konkluderer med at en autorisasjonsordning for personell i barnevernet ikke vil være en hensiktsmessig løsning for å møte sentrale utfordringer i barnevernet. Mindretallet mener det bør innføres en slik ordning. Mindretallet begrunner dette i at en autorisasjonsordning for barnevernspedagoger og sosionomer vil gi barn og familier en større sikkerhet for at de møter fagpersoner som har den kompetansen og de ferdighetene som er nødvendig for å yte forsvarlig hjelp

Barneombudet støtter mindretallets vurdering på dette punkt. Vi viser også til FOs høringssvar.

Torggata 2-4,
0181 Oslo

Postboks 8889 Youngstorget,
0028 Oslo

Barneombudet har over tid støttet innføring av en autorisasjonsordning.⁵⁸ Vi mener en autorisasjonsordning vil være et godt virkemiddel for å øke kompetansen i barnevernet. Dette vil også bidra til økt rettssikkerhet for barn og familier. Barneombudet mener at autorisasjonen bør være profesjonsspesifikk, ikke feltspesifikk, dvs. uavhengig av arbeidssted. Vi mener at autorisasjonen bør tildeles etter fullført barnevernsfaglig mastergrad. Vi kan ikke se at den tidligere problematikken knyttet til manglende begrensinger i profesjoner lenger kan gjøres gjeldende, da det nå settes klare krav til kompetanse i loven.

Kapittel 29 Forskning- og kunnskapsutvikling

Utvalget viser til at forskningsinnsatsen på området for barn og unge i utsatte og vanskelige livssituasjoner har svakheter. Det pekes på en rekke konkrete områder innenfor barnevernets praksis der det i dag er store kunnskapshull. Utvalget fremhever at forskningen og kunnskapsutviklingen må ha et tydeligere barneperspektiv.

Barneombudet er enig med utvalget, og mener det er et stort behov for mer målrettet forskning på barnevernsfeltet. Vi vil spesielt trekke frem viktigheten av forskning på effekt av barneverntjenestens tiltak, samt kunnskap fra barn og unge med erfaring fra barnevernet. Av denne grunn støtter vi de forslag utvalget kommer med i kapittel 29.

Vi vil for øvrig bemerke at vi også støtter innspillet fra mindretallet som viser til at praksisfeltet må være en sentral del av kunnskapsutviklingen. Vi vil på dette punkt vise til FOs høringssvar.

Med vennlig hilsen

Inga Bejer Engh
barneombud

Mathias Lia Nordmoen
seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.

⁵⁸ Se for eksempel vårt høringssvar av 30. juni 2020 om kompetanse i barnevernet <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing4/id2695799/?uid=f87c9878-83a6-48e5-8f77-6c5da792f3dc>