

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

Evaluering av Barnesakkyndig kommisjon og vurdering av utvidet ansvarsområde



Rapport

14. oktober 2015

Oppdragsgiver:	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
Rapportnr.:	R8979
Rapportens tittel:	Evaluering av Barnesakkyndig kommisjon og vurdering av utvidet ansvarsområde
Ansvarlig konsulent:	Gitte Haugnæss
Kvalitetssikret av:	Dag Stokland
Dato:	14. oktober 2015

Forsidefoto: Shutterstock

Innhold

DEL 1: EVALUERING AV BARNESAKKYNDIG KOMMISJON	9
1 SAMMENDRAG	9
1.1 KORT OM MANDAT OG METODE	9
1.2 FORMÅLET MED OPPRETTELSEN AV BSK	9
1.3 VÅR KONKLUSJON OG ANBEFALING	9
2 BAKGRUNN OG METODE	11
2.1 FORMÅLET MED EVALUERINGEN	11
2.2 OM BAKGRUNN FOR ETABLERING AV BARNESAKKYNDIG KOMMISJON (BSK)	11
2.2.1 NOU 2006:9 Kvalitetssikring av sakkyndige rapporter i barnevernssaker	11
2.2.2 Formålet med etableringen av BSK	13
2.3 KORT OM UTVIKLING AV BSK	13
2.4 DE ØVRIGE AKTØRENES ROLLER OG ANSVAR	13
2.4.1 Barnevernet	13
2.4.2 Private parter. Barn	14
2.4.3 Fylkesnemnda	14
2.4.4 Domstolene	14
2.5 EVALUERINGENS PROBLEMSTILLINGER	15
2.6 METODISK TILNÆRMING	16
2.6.1 Dokumentstudier	17
2.6.2 Spørreundersøkelser	18
2.6.3 Intervjuer	19
2.6.4 Bruk av statistikk og gjennomgang av BSKs bemerkninger i sakkyndigrapporter	20
2.6.5 Anvendelse av BSKs bemerkninger i avgjørelsesorganene	22
2.6.6 Referansegruppen	22
3 KVALITET I PROSESSER OG SAKKYNDIGRAPPORTER	24
3.1 PROBLEMSTILLING OG METODE	24
3.2 EVALUERING AV KVALITET I SAKKYNDIGRAPPORTER OG KVALITETSSIKRINGSPROSESSENE I BSK OG AVGJØRELSESORGANENE	24
3.2.1 Kvalitet i sakkyndigrapporter	24
3.2.2 Anvendelse av BSKs bemerkninger i avgjørelsesorganene	31
3.2.3 Anvendelse av sakkyndigrapporten i bevisvurderingen holdt opp mot tilbakemeldingen fra BSK	32
3.3 VURDERINGER	34
3.3.1 Kvalitet på sakkyndigrapporter	34
3.3.2 Anvendelse av BSKs bemerkninger i avgjørelsesorganene	35
3.3.3 Samlet vurdering	36
4 BSKS SAMMENSETNING OG KOMPETANSE	38
4.1 PROBLEMSTILLING OG METODE	38
4.2 FØRINGER FOR KOMMISJONENS SAMMENSETNING	38
4.3 DEPARTEMENTETS UTDYPING AV KRAV TIL KOMMISJONENS SAMMENSETNING	38
4.4 OM REKRUTTERING AV KOMMISJONSMEDLEMMENE	39
4.4.1 Generelle kompetansekrav	39
4.4.2 Kommisjonens sammensetning	40
4.4.3 Oppdrag som sakkyndig mens man er kommisjonsmedlem	40
4.5 VÅR VURDERING	41

5	KOMMISJONENS ARBEIDSFORM	42
5.1	PROBLEMSTILLING OG METODE	42
5.2	OMFANG AV SAKER ETTER OPPDRAGSGIVERE	42
5.3	SAKSBEHANDLINGSREGLER	43
5.4	KOMMISJONENS UTADRETTEDE VIRKSOMHET	45
5.5	INTERN KOMPETANSEOPPBYGGING	46
5.6	TIDSRISTER OG TIDSBRUK PR. SAK	46
5.7	SEKRETARIATET	47
5.8	RESULTATER FRA INTERVJUENE OG SPØRREUNDERSØKELSEN	47
5.9	NÆRMERE OM RESSURSUTNYTTELSE	48
5.10	VURDERINGER	49
6	KOMMISJONENS UAVHENGIGE ROLLE	50
6.1	PROBLEMSTILLINGER OG METODE	50
6.2	BARNESAKKYNDIG KOMMISJONS UAVHENGIGHET OVERFOR ANDRE ORGANER OG MYNDIGHETER	50
6.2.1	BSK organisatoriske tilknytning til BLD	50
6.2.2	Resultater fra undersøkelsen	51
6.2.3	Vurdering	51
6.3	KOMMISJONSMEDELMENES UAVHENGIGHET - HABILITET	52
6.3.1	Dagens reglement mht. kommisjonsmedlemmenes habilitet	52
6.3.2	Resultater fra intervjuene	52
6.3.3	Vurdering	53
7	TILLIT TIL SAKKYNDIGE	57
7.1	KORT OM VIKTIGHETEN AV OG TILLITEN TIL SAKKYNDIGE	57
7.2	PROBLEMSTILLING OG METODE	57
7.3	RESULTATER FRA INTERVJUER OG SPØRREUNDERSØKELSE	58
7.3.1	Generelt om tilliten til sakkyndige og mulig endring av tilliten	58
7.3.2	Kjennskap til og bruk av retningslinjene for sakkyndigarbeid	58
7.4	ANDRE FORHOLD AV BETYDNING FOR TILLITEN TIL SAKKYNDIGE	59
7.4.1	Bruk av og tilgang på sakkyndige ved behov	59
7.4.2	Valg av sakkyndige	60
7.4.3	Involvering av private parter i valg av sakkyndige og utforming av mandat	60
7.4.4	Forslag til tiltak/forbedringer for å øke tilliten til sakkyndige	61
7.5	VURDERINGER	62
7.5.1	Tilliten til sakkyndige kan ha blitt noe bedre	62
7.5.2	Behov for å gjøre retningslinjer og informasjonsskriv mer kjent hos aktørene	63
7.5.3	Behov for tydeligere retningslinjer for hvordan private parter bør involveres i valg av sakkyndig og utforming av mandat	63
7.5.4	Behov for flere sakkyndige	64
7.5.5	Samlet vurdering	64
8	AVGRENSNING AV HVILKE RAPPORTER SOM SKAL VURDERES AV KOMMISJONEN	65
8.1	PROBLEMSTILLING OG METODE	65
8.2	DAGENS PRAKSIS MHT. AVGRENSNING AV RAPPORTER	65
8.2.1	Hvilke utredninger er unntatt fra kvalitetssikring av BSK	65
8.2.2	Utredninger som gjøres av ansatte i kommunene	66
8.2.3	Utredninger som gjøres av andre helseinstitusjoner	66
8.3	RESULTATER FRA INTERVJUENE OG SPØRREUNDERSØKELSEN	66
8.4	VURDERING	67

8.4.1	Uavhengighet og nøytralitet	67
8.4.2	Hva er en «utredning» - utredningene har ulik karakter og kompleksitet	68
8.4.3	Omfang og budsjettmessige konsekvenser	68
8.4.4	Samlet vurdering	68
DEL 2: UTREDNING AV SAKKYNDIGRAPPORTER ETTER BARNELOVEN		69
9	BAKGRUNN OG METODE	69
9.1	KORT OM DAGENS PRAKSIS MED BRUK AV SAKKYNDIGRAPPORTER	69
9.2	PROBLEMSTILLING OG METODE	69
9.3	KORT OM AKTØRENES ANSVAR OG ROLLER I BARNELOVSAKER	70
9.3.1	Partene	70
9.3.2	Domstolene	71
9.3.3	Barnevernet	71
10	KVALITET PÅ SAKKYNDIGRAPPORTER I BARNELOVSAKER OG BEHOVET FOR EVENTUELL KVALITETSSIKRING	72
10.1	RESULTATER FRA SPØRREUNDERSØKELSENE OG INTERVJUENE	72
10.1.1	Overordnet om undersøkelsene og resultatene	72
10.1.2	Resultat fra spørreundersøkelsene	72
10.1.3	Resultater fra intervjuene	73
10.2	FORSKNINGSSTATUS OG FAGDEBATT OM SAKKYNDIGARBEID OG SAKKYNDIGBEVIS I NORGE	74
10.3	VURDERINGER	79
11	ER BSK EVENTUELT ET EGNET ORGAN FOR KVALITETSSIKRING AV SAKKYNDIGRAPPORTER I BARNELOVSAKER?	81
11.1	RESULTATER FRA INTERVJUENE OG SPØRREUNDERSØKELSEN	81
11.2	RESSURSBEHOV	81
11.3	VURDERING	82
12	SAMLET VURDERING AV BSK MED ANBEFALINGER	83
12.1	INNLEDNING	83
12.2	FORMÅLET MED OPPRETTELSEN AV BSK	83
12.3	POSITIVE BIDRAG TIL ØKT RETTSSIKKERHET	84
12.3.1	BSK har bidratt positivt til kvalitet i sakkyndigrapporter og prosesser	84
12.3.2	Kommisjonens sammensetning og kompetanse er i hovedsak i tråd med intensjonene	84
12.3.3	Kommisjonen har gode og effektive saksbehandlingsrutiner og gir god service	84
12.3.4	Kommisjonen har den nødvendige uavhengighet og håndterer habilitet i tråd med retningslinjer	85
12.4	FORBEDRINGS- OG UTVIKLINGSOMRÅDER	85
12.4.1	Behov for å styrke tilliten til sakkyndige hos private parter	85
12.4.2	Behov for en mer utadrettet og veiledende arbeidsform	85
12.4.3	Behov for å styrke den flerkulturelle kompetansen	86
12.4.4	Det kan være behov for større transparens om habilitet	86
12.5	KONKLUSJON OG ANBEFALINGER	86
12.5.1	Konklusjon	86
12.5.2	Anbefalinger	86

Vedlegg	Resultater spørreundersøkelse
	Vedlegg 1 Spørreundersøkelse blant kommisjonen
	Vedlegg 2 Spørreundersøkelse blant sakkyndige
	Vedlegg 3 Spørreundersøkelse fylkesnemndene
	Vedlegg 4 Spørreundersøkelse blant dommere
	Vedlegg 5 Nærmere om metode for gjennomgang av BSKs bemerkninger til sakkyndigrapporter
	Vedlegg 6 Nærmere om metode for gjennomgang av BSKs bemerkninger i fylkesnemnder og domstolene

Forord

Barnesakkyndig kommisjon ble etablert i 2010. Barne- likestilling- og inkluderingsdepartementet har gitt Agenda Kaupang i oppdrag å evaluere om etableringen av Barnesakkyndig kommisjon har vært i tråd med formål og hensikt. Evalueringen har konsentrert seg om problemstillinger definert av departementet, og basert på problemstillingene gir vi en samlet vurdering av Barnesakkyndig kommisjon. Til slutt i rapporten gir vi våre anbefalinger for forbedring og videre utvikling av kommisjonen.

Arbeidet har pågått i perioden mai-oktober 2015.

Evalueringen er gjennomført i samarbeid med professor Annika Melinder og postdoktor Else-Marie Augusti ved Psykologisk Institutt, Universitetet i Oslo og førsteamanuensis Camilla Bernt ved Juridisk fakultet, Universitetet i Bergen. Fra Agenda Kaupang har Gitte Haugnæss (ansvarlig konsulent) og Odd Helgesen deltatt. Dag Stokland har vært kvalitetssikrer.

Vi har blitt møtt med åpenhet i departementet og Barnesakkyndig kommisjon og en ekstern referansegruppe har gitt viktige innspill og synspunkter underveis i arbeidet. Agenda Kaupang er alene ansvarlig for beskrivelser, resultater og anbefalinger i rapporten.

Stabekk, 14. oktober 2015

Agenda Kaupang AS

DEL 1: Evaluering av Barnesakkyndig kommisjon

1 Sammendrag

1.1 Kort om mandat og metode

Barnesakkyndig kommisjon (BSK) ble etablert i 2010. Etter om lag fem års virke har Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) ønsket å evaluere ordningen. Målet med evalueringen har vært å undersøke om kommisjonen fungerer etter formål og hensikt og foreslå eventuelle forbedringer.

Vi har vurdert følgende problemstillinger:

- Kvalitet i prosesser og sakkyndigrapporter (kapittel 3)
- Kommisjonens sammensetning og kompetanse (kapittel 4)
- Kommisjonens arbeidsform, herunder også ressursutnyttelse (kapittel 5)
- Kommisjonens uavhengige rolle (kapittel 6)
- Tilliten til sakkyndige (kapittel 7)
- Avgrensning av hvilke rapporter som skal vurderes av kommisjonen (kapittel 8)
- Vurdering av behovet for kvalitetssikring av sakkyndigrapporter etter barneloven (kapittel 10, 11 og 12)

I kapittel 12 gir vi en samlet vurdering av om BSK fungerer iht. intensjonen, med forslag til forbedringer og anbefalinger.

Evalueringens ulike problemstillinger har krevd bruk av flere metoder i datainnhenting. Vi har benyttet oss av dokumentstudier, spørreundersøkelser, intervjuer, gjennomgang av BSKs merknader i sakkyndige rapporter og bruk av BSKs merknader i fylkesnemnd- og domstolsavgjørelser.

1.2 Formålet med opprettelsen av BSK

BSK har som oppgave å kvalitetssikre sakkyndigrapporter bestilt av barneverntjenesten, fylkesnemnda, domstolene eller private parter knyttet til barnevernssaker. Begrunnelsen for å opprette kommisjonen var at barnevernssaker er meget inngripende for dem det gjelder og at det dreier seg om barn som i liten grad har mulighet til å ivareta sine egne interesser. Det var derfor viktig å utvikle gode systemer for kvalitetssikring og dermed bedre rettssikkerheten. Departementet fremhevet at både hensynet til barnets rettsikkerhet og foreldrenes krav på rettssikkerhet, krever at det ligger et godt fagarbeid til grunn for beslutningene i barnevernssakene. Til grunn for opprettelsen av BSK lå også en antakelse om at etableringen dessuten ville øke private parter tillit til de sakkyndiges utredninger.

1.3 Vår konklusjon og anbefaling

Vår samlede vurdering er at etableringen av BSK har bidratt til økt rettssikkerhet i barnevernssaker, i tråd med intensjonene. BSK har bidratt positivt til kvalitet på sakkyndigrapporter og prosesser i avgjørelsesorganene. Kommisjonen har i hovedsak en sammensetning og kompetanse i tråd med intensjonen og har etablert gode og effektive arbeidsformer. BSK har den nødvendige uavhengigheten til BLD og håndterer habilitet i tråd med retningslinjer.

Forbedringene gjelder først og fremst at tilliten til sakkyndigutredninger er svak hos private parter. Videre er det behov for en mer utadrettet og veiledende arbeidsform. Den flerkulturelle kompetansen i kommisjonen bør styrkes og det kan være behov for økt transparens om habilitet.

Våre anbefalinger knytter seg til disse forbedringsområdene og hvordan BSKs ansvarsområde eventuelt kan videreutvikles for å bedre rettssikkerheten. Oppsummert omhandler anbefalingene følgende forhold:

- Hvordan BSK kan utvikle en mer utadvendt og veiledende rolle
- At dagens praksis med jevnlig samlinger i kommisjonen for å sikre felles forståelse og konsistens i vurderinger, videreføres
- At tiltak for økt transparens knyttet til kommisjonsmedlemmenes habilitet vurderes
- Hvordan kommisjonen kan styrke sin flerkulturelle kompetanse, forskningskompetanse samt sikre en sammensetning av kommisjonen som balanser hensynet til kontinuitet og fornyelse
- Om BSKs mandat bør utvides til å være høringsinstans for BLD
- At BSKs ansvar ikke bør utvides til å omfatte kvalitetssikring av andre rapporter/erklæringer
- At BSKs ansvarsområde utvides til å gjelde kvalitetssikring av sakkyndigrapporter i barnelovsaker
- At en ev utvidelse av BSKs ansvarsområder vil kreve økte ressurser
- Andre tiltak for å øke tilliten til sakkyndige

2 Bakgrunn og metode

2.1 Formålet med evalueringen

Barnesakkyndig kommisjon (BSK) ble etablert i 2010. Etter fem og et halvt års virke har Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet ønsket å evaluere denne ordningen. Det har vært behov for å få mer kunnskap om

- kommisjonens virke, og om den oppfyller intensjonene med etableringen
- det bør gjøres endringer slik at intensjonen med etableringen av kommisjonen ivaretas på best mulig måte
- det er andre problemstillinger i tilknytning til det sakkyndige arbeidet som tilsier at det det bør gjøres eventuelle endringer

Målet med evalueringen har vært å undersøke om

- kommisjonen fungerer etter formål og hensikt
- hva som har fungert, og hva som ikke har fungert etter hensikten

Forslag til eventuelle forbedringer knyttet til kvalitet/rettssikkerhet, ressursbruk og organisering skal fremgå av evalueringen.

2.2 Om bakgrunn for etablering av Barnesakkyndig kommisjon (BSK)

2.2.1 NOU 2006:9 Kvalitetssikring av sakkyndige rapporter i barnevernssaker

Barn- og familiedepartementet (BLD) nedsatte 9. september 2005 et utvalg med mandat å utrede tiltak for å kvalitetssikre den faglige standarden på den enkelte sakkyndige rapport. Bakgrunnen for at departementet oppnevnte utvalget var at medieomtalte saker på henholdsvis barnevernområdet, innen justissektoren og medisinsk forskning hadde bidratt til å aktualisere behovet for kontroll og kvalitetssikring av det faglige arbeidet som utføres av fagpersoner med stor selvstendighet i yrkesutøvelsen. Man så at problemstillingene knyttet til sakkyndige rapporter i barnevernssaker var nær beslektet med problemstillingene som også gjaldt for den rettsmedisinske virksomheten i straffesaker.

Utvalget ble bedt om å utrede om det burde opprettes en kommisjon for kvalitetsvurdering av sakkyndige rapporter, og eventuelt foreslå mandat og sammensetning av en slik kommisjon.

Utvalget leverte sin utredning 28. mars 2006, ref. NOU 2006:9 Kvalitetssikring av sakkyndige rapporter i barnevernssaker.

Utvalget konstaterte at «det i de senere år var etablert et opplæringsprogram for sakkyndige i barne- og familiesaker, en godkjenningsordning for sakkyndige og et register over sakkyndige¹». Til tross for slike generelle kvalitetshevingstiltak, mente utvalget «at den faglige kvalitetssikringen av den enkelte sakkyndigrapporten fortsatt var urovekkende svak». Utvalget «hadde ikke grunn til å tro at den faglige standarden på det sakkyndige arbeidet som ble utført var gjennomgående dårlig, men for rettssikkerheten i den enkelte sak var ikke situasjonen tilfredsstillende».

Av utvalgets utredning gikk det fram at rollen som sakkyndig var svakt befestet og regulert i lov og forskrift, særlig når det gjaldt bruk av sakkyndige på forvaltningsnivå. Utvalget mente at «mangelfull regulering ga grunn til å tro at sakkyndige noen ganger nyttes uten at det er saklig grunnlag for det.

¹ Dette er ikke en formell godkjenningsordning for sakkyndige, men et register der krav for å være oppført er gjennomføring av opplæringsprogrammet

Blant annet syntes bruk av sakkyndige å finne sted for å kunne kompensere for systemsvakheter i barnevernet, som for eksempel varierende fagkompetanse, kapasitetsproblemer, dobbeltproblematikk og andre forhold». Utvalget mente også at «mangel på regelverk kunne føre til at det utviklet seg bindinger mellom enkelte sakkyndige, oppdragsgivere og beslutningstakere som kunne være uheldige». Slike forhold kunne undergrave tilliten til at det sakkyndige arbeidet ble utført med den integritet som kreves.

Utvalget konstaterte² at det var «stor forskjell på eksterne fagpersoners kompetanse» til å utrede barnevernssaker. Av utredningen går det også fram at «den sakkyndiges vurderinger må være faglig holdbare. Det innebærer at den generelle psykologiske kunnskapen må være oppdatert og allment akseptert innenfor fagområdet. Det er særlig denne typen kvalitetssikring, at arbeidet er forankret i anerkjent kunnskap og erfaring, som er sviktende.»

Etter utvalgets vurdering var «det angivelig stor forskjell på de sakkyndiges grundighet» med hensyn til hvor omfattende arbeid de utfører i informasjonsinnhentes- og undersøkelsesfasen og hvor omfattende rapport som skrives. Enkelte sakkyndigrapporter virket å være lite solide. Andre sakkyndige leverer rapporter som er mer omfattende og detaljrike enn barneverntjenesten har behov for. At en utredning er for omfattende kunne etter utvalgets vurdering bety at den sakkyndige har undersøkt og rapportert i forhold til flere tema enn hva som lå i barneverntjenestens oppdrag. Dette kunne representere en unødvendig merbelastning for de som er gjenstand for vurderingen. Dette understreker hvor viktig det er med et klart mandat fra barnevernets side når tjenesten engasjerer sakkyndig.

I NOU 2006:9 ble det i samme kapittel pekt på at det i de fagetiske prinsippene for nordiske psykologer bl.a. kreves at psykologen kun påtar seg de oppgaver, kun tilbyr de tjenester og kun bruker de metoder han/hun er kvalifisert til gjennom utdanning, trening og erfaring. «Fagetisk råd i Norsk Psykologforening behandler hvert år saker der det har blitt klaget på sakkyndige. I de fleste tilfeller hvor rådet gir påtale, handler det om metodiske svakheter i rapportene». Utvalget erfarte «at barneverntjenesten noen ganger engasjerer sakkyndige som viser seg å mangle tilstrekkelig kompetanse. Den sakkyndige har selv et fagetisk ansvar for å vurdere sin kompetanse og integritet. Den enkelte kan komme til å overse dette av økonomiske grunner, eller de kan føle seg presset til å påta seg et sakkyndigoppdrag av barnevernet. De kan også mangle kunnskap slik at de ikke ser hvor egen kunnskap er mangelfull». Denne typen «kompetanseblindhet» ville etter utvalgets vurdering kunne motvirkes ved bedre regulering av rollen og rutinemessig kvalitetssikring av rapportene.

Det kunne også «ses på som uheldig at noen av de som opptrer som sakkyndige i barnevern- og barnefordelingssaker har dette som hovedbeskjeftigelse. En sakkyndig uten egen klientpraksis vil imidlertid over tid ikke opparbeide og vedlikeholde den erfarings- og kunnskapsbasis som kreves for å være en kompetent sakkyndig, som ofte vil si å kunne vurdere konkrete utviklingsforløp og «friskprosesser». På den annen side vil et visst tilfang av sakkyndigoppdrag gjøre fagpersonen godt kjent med de spesielle faglige og etiske krav som stilles nettopp til denne rollen, i motsetning til en fagperson som bare sporadisk tar på seg slike oppdrag».

Utvalgets anbefalinger var at det burde opprettes en barnefaglig kommisjon etter modell av Rettspsykiatrisk gruppe under den Den rettsmedisinske kommisjon. Det ble foreslått at alle rapporter som utarbeides etter engasjement og oppnevning av sakkyndige i barnevernssaker, rutinemessig skulle sendes til kommisjonen for vurdering før den ble benyttet for en endelig avgjørelse både i forvaltning og rett. Det ble også foreslått at den sakkyndige skulle levere en selvdeklarasjon sammen med sin rapport.

² NOU 2006:9 Kvalitetssikring av sakkyndige rapporter i barnevernssaker, kap. 6.2.2

2.2.2 Formålet med etableringen av BSK

Med bakgrunn i forslagene fremmet i NOU 2006:9 og høringsuttalelser til denne, sluttet BLD seg til at det burde opprettes en landsdekkende Barnesakkyndig kommisjon med oppgave å kvalitetssikre alle sakkyndigrapporter som avgis i en barnevernssak i kommunen, fylkesnemnda og domstolen, jf. Ot.prp. nr. 68 (2007–2008) Om lov om endringer i lov om barneverntjenester mv. (Barnesakkyndig kommisjon). Alle rapporter fra sakkyndige som er engasjert av barneverntjenesten, fylkesnemnda, domstolen og private parter skal kvalitetssikres.

Departementets begrunnelse for å opprette BSK hviler på mange av de samme argumentene som ble beskrevet i NOU 2006:9. Det ble lagt vekt på at barnevernssaker er meget inngripende for dem det gjelder og at det dreier seg om barn som i liten grad har mulighet til å ivareta sine egne interesser. Det var derfor viktig at man utviklet gode systemer for kvalitetssikring og som dermed kunne bedre rettssikkerheten. Departementet fremhevet at både hensynet til barnets rettsikkerhet og foreldrenes krav på rettssikkerhet, krever at det ligger et godt fagarbeid til grunn for beslutningene i barnevernssakene. Opprettelse av BSK «vil kunne bidra til å øke den private parts tillit til de sakkyndiges utredninger»³.

2.3 Kort om utvikling av BSK

BSK er hjemlet i barnevernloven. Det er gjennom forskrift gitt nærmere regler om kommisjonens oppgaver, organisering og saksbehandling. Forskriften er fastsatt av Barne- og likestillingsdepartementet 24. september 2009 med hjemmel i lov 17. juli nr. 100 om barneverntjenesten mv. § 2-5. Med utgangspunkt i forskriften har departementet utarbeidet saksbehandlingsregler for BSK.

BSK oppnevnes av Kongen i statsråd for en periode på tre år. Myndigheten til å foreta oppnevninger ble delegert til BLD i 2013. Ved første gangs oppnevning for perioden 2010–2012 bestod kommisjonen av kommisjonsleder og 11 medlemmer. Nåværende kommisjon, oppnevnt for perioden 2013–2015, består av kommisjonsleder og 15 kommisjonsmedlemmer.

Kommisjonsmedlemmene er geografisk spredt rundt om i landet. Vervet som kommisjonsmedlem skal maksimalt utgjøre 20 % av medlemmenes «stilling». Ved oppnevning av ny kommisjon for perioden 2013–2015 ble åtte medlemmer fra den første kommisjonen oppnevnt på nytt. Kommisjonene har hatt samme leder i begge periodene.

Kommisjonen har de hvert år siste årene kvalitetssikret mellom 900–1 000 saker, som er en god del flere saker enn det man antok da kommisjonen ble etablert i 2010. Barnesakkyndig kommisjon er lokalisert hos Statens sivilrettsrettsforvaltning i Oslo. Ved etableringen i 2010 tilsvarte vervet som kommisjonsleder en 50 % stilling. I tillegg ble det opprettet en sekretærstilling i 60 %. I takt med økt oppgavemengde, er både vervet som kommisjonsleder og stillingen som sekretær økt til 100 % stillinger. I tillegg er sekretariatet styrket med en jurist i 20 % stilling. Kommisjonen mottar i tillegg administrativ støtte (0,15) årsverk fra Sivilrettsforvaltningen når det gjelder oppgaver knyttet til økonomi, budsjett o.l.

Kommisjonens utgifter har økt fra 2,9 mill. kr i 2010 til 7,3 mill. kr i 2014. Avsnitt 5.9 gir en nærmere omtale av årsakene til utgiftsveksten.

2.4 De øvrige aktørenes roller og ansvar

2.4.1 Barnevernet

Som del av barnevernets rett og plikt til å foreta undersøkelser, kan barnevernet engasjere sakkyndige. Det er bestemt i barnevernloven § 4-3 fjerde ledd at den sakkyndiges rapport «skal før

³ Ot. prop. nr. 68 2007 – 2008. s. 23

den legges til grunn for vedtak om tiltak etter kapittel 4 være vurdert av Barnesakkyndig kommisjon». Det samme gjelder før sakkyndigrapporten eventuelt «legges til grunn for barneverntjenestens beslutning om å henlegge en sak». Det gjelder et unntak fra plikten til å forelegge rapporten for BSK når det gjelder tiltak i akutsituasjoner, jf. §§ 4-6, 4-9 og 4-25.

2.4.2 Private parter. Barn

De private partene i barnevernssakene er primært barnets foreldre. Spørsmålet om partsstilling for barn er regulert i barnevernloven § 6-3 annet ledd. Barn over 15 år har partsrettigheter når de «forstår hva saken gjelder». I saker om tiltak for barn med atferdsvansker eller tiltak for barn som kan være utsatt for menneskehandel, skal barnet imidlertid alltid regnes som part.

Dersom de private parter ønsker en sakkyndigutredning utover det som barneverntjenesten og/eller avgjørelsesorganet eventuelt har bestilt, kan de skaffe og bekoste sin egen utredning. Rapporten må da, på samme måte som utredninger bestilt av barnevern eller avgjørelsesorgan, forelegges BSK før den kan legges frem for avgjørelsesorganet, jf. barnevernloven § 2-5, jf. forskrift om barnesakkyndig kommisjon § 2 første ledd.

2.4.3 Fylkesnemnda

Fylkesnemnda arbeider i stor grad etter tilsvarende prinsipper og regler som domstolene, jf. barnevernloven § 7-3, med et muntlig forhandlingsmøte tilsvarende hovedforhandling, jf. barnevernloven § 7-15. Nemnda settes i den enkelte sak som hovedregel med nemndsleder – en jurist som fyller kravene til en dommer, jf. barnevernloven § 7-2 første ledd bokstav a, ett lek-medlem og et fagkyndig medlem, jf. § 7-5 første ledd. Dersom «sakens vanskelighetsgrad gjør det nødvendig», kan nemndsleder beslutte at saken skal behandles i forsterket nemnd med fem medlemmer, slik at det er to lek-medlemmer og to fagkyndige medlemmer i tillegg til nemndsleder, jf. § 7-5 første ledd. Det er gitt unntaksregler som åpner for at nemndsleder på nærmere vilkår og etter en forsvarlighetsvurdering kan behandle og avgjøre saker alene, jf. § 7-5 annet og tredje ledd.⁴

Fylkesnemnda har plikt til å sørge for at bevisførselen gir et forsvarlig avgjørelsesgrunnlag, jf. § 7-3 annet ledd bokstav a). Nemnda kan derfor oppnevne sakkyndige, jf. § 7-12 annet ledd bokstav d), men muligheten for dette begrenses av at forhandlingsmøte «skal holdes snarest, og hvis mulig innen fire uker» etter at nemnda mottok saken, jf. § 7-14 første ledd annet punktum. I praksis er det derfor mest vanlig at de sakkyndige i saken er oppnevnt av barneverntjenesten og har gjennomført sin utredning før saken oversendes nemnda, jf. barnevernloven § 4-3 fjerde ledd. Dette som en del av barnevernets plikt til å sørge for at saken er tilstrekkelig opplyst, jf. forvaltningsloven § 17.

2.4.4 Domstolene

Tingretten er første domstolsinstans i barnevernssaker og avgjør saker om overprøving av fylkesnemndsvedtak, jf. barnevernloven § 7-24. Sakene behandles etter særskilte regler i tvisteloven kapittel 36, jf. § 7-24 første ledd. Nemndas vedtak kan fullt ut overprøves av retten.

Tingretten settes i slike saker med to meddommere, hvorav en lek og en fagkyndig, jf. tvisteloven § 36-4. Sammensetningen av retten tilsvarer med andre ord fylkesnemndenes. Det er også muligheter for forsterket rett i «særlige tilfeller», med to fagdommere og tre meddommere, hvorav en eller to fagkyndige.

Ankeadgangen til lagmannsretten er begrenset, jf. tvisteloven § 36-10 tredje ledd. Det kreves «samtykke» fra lagmannsretten. Anken må enten gjelde «spørsmål som har betydning utenfor den foreliggende sak» (a), det må være nye opplysninger i saken som gir grunn til å behandle saken

⁴ Saker om forlengelse av fylkesnemndas vedtak om plassering etter § 4-29, midlertidig institusjonsplassering ved fare for utnyttelse til menneskehandel, skal *alltid* behandles av nemndsleder alene, jf. § 7-5 fjerde ledd

på ny» (b), det må være «vesentlige svakheter ved tingrettens avgjørelse eller saksbehandling» (c), *eller* dommen må gå ut på «tvang som ikke er vedtatt av fylkesnemnda»(d). Under muntlig ankeforhandling i lagmannsretten settes retten med to meddommere, hvorav én lek og én fagkyndig, jf. tvisteloven § 36-10 fjerde ledd. Som i sivile saker ellers, krever anke til Høyesterett samtykke fra Høyesteretts ankeutvalg, jf. tvisteloven § 30-4. Samtykke krever at «anken gjelder spørsmål som har betydning utover den foreliggende sak», eller at «det av andre grunner er særlig viktig å få saken avgjort i Høyesterett», jf. § 30-4 første ledd.

Barnevernssaker er saker som er unntatt partenes frie rådighet, jf. tvisteloven § 11-4, og retten er dermed ikke bundet av partenes påstander og påstandsgrunnlag. Retten har også ansvar for sakens opplysning, jf. tvisteloven § 21-3 annet ledd. Dette kan medføre at retten ser behov for å oppnevne en sakkyndig. Sakkyndigrapporten må forelegges Barnesakkyndig kommisjon for å kunne «legges til grunn av retten», jf., barnevernloven § 7-24 tredje ledd, jf. § 2-5.

2.5 Evalueringens problemstillinger

Formålet med evalueringen har vært å undersøke om kommisjonen fungerer etter formål og hensikt og det skal sees hen til regulering i lov, forskrift, forarbeider, saksbehandlingsrutiner, oppdragsbrev mv. for kommisjonen. Oppdragsgiver har vært opptatt av å få kunnskap om hva som har fungert bra og hva som ikke har fungert etter hensikten. Forslag til forbedringer knyttet til kvalitet/rettssikkerhet, ressursbruk og organisering skal fremgå av evalueringen.

Evalueringen skal besvare det overordnede spørsmålet om etableringen av kommisjonen ivaretar behovet for ekstern kontroll av sakkyndige rapporter på en hensiktsmessig måte, og om rettssikkerheten og tilliten til avgjørelsesorganet og de sakkyndige er blitt styrket.

Det har vært forutsatt at problemstillinger knyttet til følgende temaer skal belyses:

1. Kvalitet i sakkyndigrapporter og prosesser

Det skal undersøkes om etableringen av kommisjonen har gitt bedre kvalitet på de sakkyndige rapportene. Det skal videre undersøkes om kvalitetssikringsprosessen i kommisjonen har styrket kvalitetssikringsprosessen i avgjørelsesorganet, og videre hvordan avgjørelsesorganet bruker kommisjonens vurdering av rapportene, samt hvilken betydning kommisjonens vurderinger har.

2. Tilliten til de sakkyndige

Et av formålene med etablering av kommisjonen var å styrke tilliten til de sakkyndige. Evaluator er bedt om å undersøke om etableringen av kommisjonen har styrket tilliten til de sakkyndige.

3. Kommisjonens uavhengige rolle

Det er to aspekter knyttet til kommisjonens uavhengige rolle. Det ene aspektet er knyttet til kommisjonens uavhengighet overfor andre organer og myndigheter. Det andre aspektet er problemstillinger knyttet til kommisjonsmedlemmenes uavhengighet (habilitetsutfordringer), herunder om det er behov for ytterligere regler om kommisjonsmedlemmenes uavhengighet. Begge aspektene skal vurderes.

4. Kommisjonens sammensetning

Det skal undersøkes og vurderes hvilke kvalifikasjoner kommisjonens medlemmer bør ha, sett hen til intensjonen med kommisjonen, og om kommisjonens sammensetning gjenspeiler dette.

5. Kommisjonens arbeidsform

Det skal undersøkes hvordan kommisjonen gjennomfører sitt oppdrag, og dens arbeidsprosesser skal kartlegges. Aktuelle temaer er om kommisjonen opptrer enhetlig, hvordan sakene prioriteres og saksbehandlingsrutinene og retningslinjene mv. følges og fungerer. Kommisjonens

kommunikasjon med avgjørelsesorganene og de sakkyndige, herunder form og innhold i dens bemerkninger til de sakkyndiges vurderinger, skal gjennomgå. Deriblant om og på hvilken måte kommisjonens bemerkninger gir og kan gi grunnlag for veiledning.

6. Ressursutnyttelse

Kommisjonens arbeidsprosesser og organisering skal vurderes med hensyn til om ressursutnyttelsen er god. Det bes undersøkt hvordan kommisjonen har håndtert saksøkingen og eventuelt hvilke konsekvenser det har hatt, samt om kommisjonen har en effektiv saksgang og arbeidsdeling innad i kommisjonen.

7. Avgrensning av hvilke rapporter som skal vurderes av kommisjonen

I evalueringen skal det vurderes om dagens avgrensning er hensiktsmessig mht. til at det kun er sakkyndigrapporter som skal kvalitetssikres av kommisjonen. Pr. i dag er det ikke kommisjonens oppgave å kvalitetssikre rapporter utarbeidet av ansatte i barneverntjenesten, erklæringer og rapporter utarbeidet av helseinstitusjoner og andre tjenesteytende institusjoner som det offentlige fører tilsyn med. I evalueringen bør eventuelle budsjettkonsekvenser av å endre dagens avgrensning anslås.

8. Vurdering av sakkyndigrapporter etter barneloven

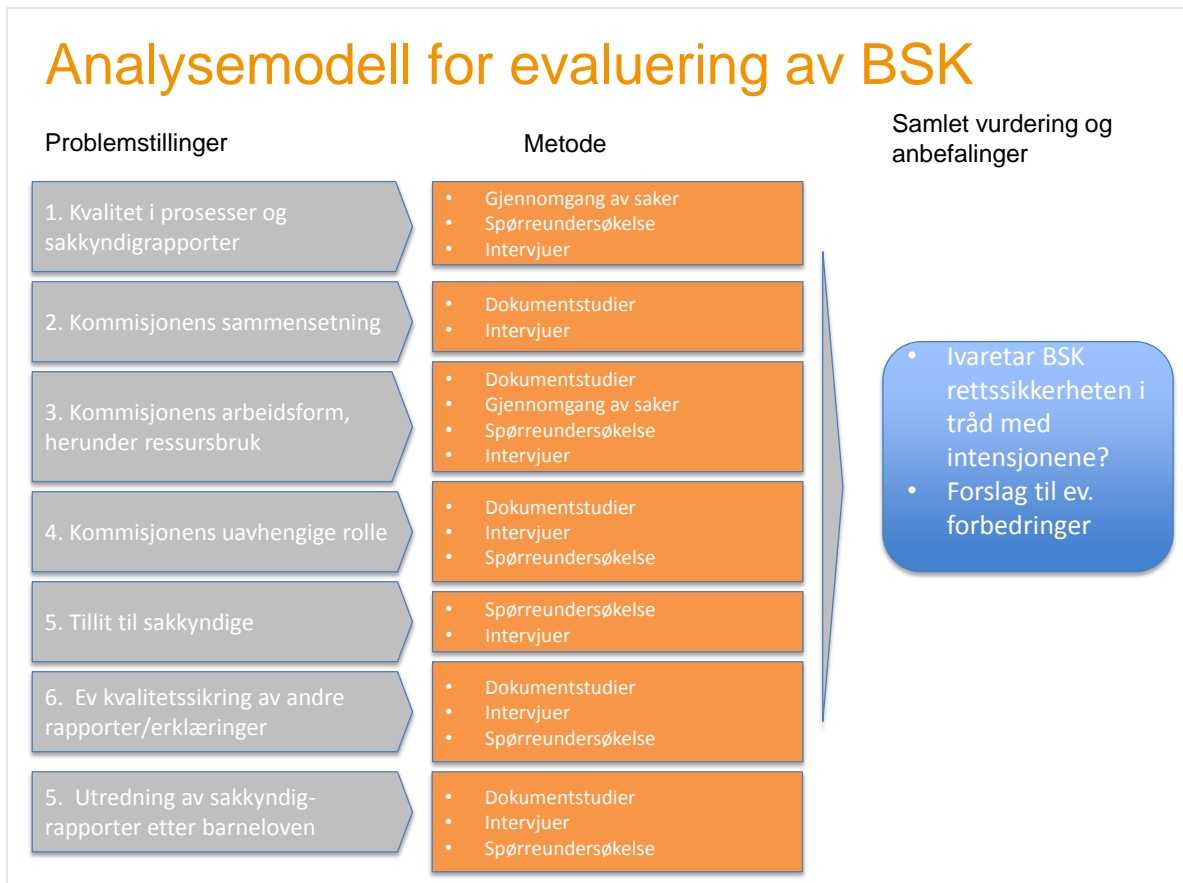
Sakkyndigrapporter etter barneloven er pr. i dag ikke gjenstand for kvalitetssikring av Barnesakkyndig kommisjon. Det skal gis en vurdering av om det er behov for ekstern kvalitetssikring av sakkyndige rapporter etter barneloven, og en vurdering av om kommisjonen kan være egnet organ for å sikre sakkyndigarbeidet også etter barneloven. Disse vurderingene blir behandlet under oppdragets del 2. Svar på spørsmålene i Del 1 vil imidlertid danne et viktig grunnlag for å vurdere om kommisjonen eventuelt kan ivareta tilsvarende rolle også for sakkyndigarbeid etter barneloven.

2.6 Metodisk tilnærming

Evalueringens ulike problemstillinger har krevd bruk av flere metoder i datainnhenting. Vi har benyttet oss av

- dokumentstudier
- intervjuer
- spørreundersøkelser
- gjennomgang av BSKs merknader i sakkyndige rapporter
- gjennomgang av anvendelsen av BSKs merknader i fylkesnemnd- og domstolsavgjørelser

Sammenhengen mellom metodisk tilnærming og de ulike evalueringsspørsmålene er illustrert i figuren under.



Figur 2.1 Sammenhengen mellom metodisk tilnærming og de ulike evalueringsspørsmålene

2.6.1 Dokumentstudier

Sentrale dokumenter i evalueringen har vært:

- NOU 2006:9 Kvalitetssikring av sakkyndige rapporter i barnevernssaker
- Ot.prp. nr. 68 (2007–2008) Om lov om endringer i lov 17. juli nr. 100 om barneverntjenester (Barnesakkyndig kommisjon)
- Forskrift om Barnesakkyndig kommisjon
- Årsrapporter for Barnesakkyndig kommisjon, 2010–2014
- Tildelingsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet for 2013, 2014 og 2015. Statens sivilrettsforvaltning og belastningsfullmakter fra BLD for 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 og 2015
- Om Barnesakkyndig kommisjon. Arbeidsoppgaver og saksbehandlingsregler. Utgitt av Barne- og likestillingsdepartementet 17.12.2009
- Brev fra BLD til Statens Sivilrettsforvaltning vedr. revisjon av saksbehandlingsregler for BSK 27.9.2012
- Kommisjonens arbeidsform, publisert 25. november 2013
- Veiledende retningslinjer for sakkyndig arbeid i barnevernssaker for barneverntjenesten, fylkesnemnda og domstolen. Veileder utgitt av Barne- og likestillingsdepartementet
- Informasjonsskriv nr. 1, 2, 3 og 4 utarbeidet av kommisjonen

2.6.2 Spørreundersøkelser

Det er gjennomført en nettbasert spørreundersøkelser blant:

- Medlemmer av kommisjonen. Svar fra 11 av 15 medlemmer. Svarprosent 73
- Sakkyndige. Svar fra 80 sakkyndige av 153. Svarprosent 52
- Fylkesnemndene. Svar fra 151 av 444. Svarprosent 34
- Dommere i tingretten. Svar fra 25 dommere av 84. Svarprosent 21

Svarprosentene fra sakkyndige, og særlig fylkesnemndene og dommerne, er generelt lav. Det har ikke vært mulig å undersøke om det er skjevhet i frafallet, noe som gjør at resultatene skal tolkes forsiktig når det gjelder generaliseringer.

Lav svarprosent fra dommere er kompensert ved å gjennomføre flere intervjuer med dommere enn det som opprinnelig var planlagt.

Tabellen nedenfor gir en oversikt over hvilke temaer som er undersøkt gjennom spørreundersøkelsene.

Tabell 2.1 Oversikt over temaer i de ulike spørreundersøkelsene

Gruppe	Temaer undersøkt i spørreundersøkelsen
Kommisjonens medlemmer	Kvaliteten på sakkyndigrapportene
	Tilliten til de sakkyndige
	Kommisjonens arbeidsform
Fylkesnemndene	Kvaliteten på sakkyndigrapportene
	Tilliten til de sakkyndige, og hva som eventuelt skal til for å øke tilliten til de sakkyndige
	Om det bør oppnevnes sakkyndige i flere barnevernssaker
	Om det er behov for kvalitetssikring av andre rapporter? (Rapporter utarbeidet av barneverninstitusjoner med utredningskompetanse og av ansatte psykologer i barnevernet)
Sakkyndige	Om mandatet for utredningsarbeidet er godt definert
	Om bruken av veiledende retningslinjer for sakkyndig arbeid i barnevernet
	Synspunkter på tilbakemeldingene fra BSK
	Nytten eller verdien av at BSK behandler sakkyndigrapporter
Dommere	Kvaliteten på sakkyndigrapportene
	I hvilken grad det legges vekt på sakkyndigrapportene når sakene skal avgjøres
	Tillit til at sakene er godt utredet
	Tillit til de sakkyndige
	Kvaliteten på sakkyndigrapportene i barnelovsaker
	Om sakkyndigrapporter i barnelovsaker bør være gjenstand for ekstern kvalitetssikring

For hvert tema ble det formulert ett sett med påstander som respondentene skulle ta stilling til langs en skala fra 1 (helt uenig) til 6 (helt enig). Når vi senere i rapporten viser til skåringstall fra spørreundersøkelsene – eksempelvis gjennomsnittsscoren 4,80 – blir disse kommentert, både i forhold til styrken/grad av enighet i påstanden og spredningen i informantenes vurdering av det enkelte spørsmålet. Opplysninger om spredning i svarene er kun kommentert i de tilfellene det er store variasjoner i svarene. Vi gjengir ikke her alle enkeltresultatene fra spørreundersøkelsen, kun de vi anser som relevante for vurderingene av problemstillingene. Deskriptiv statistikk for hvert spørsmål er derimot tatt inn i:

- Vedlegg 1: Spørreundersøkelse blant kommisjonens medlemmer
- Vedlegg 2: Spørreundersøkelse blant sakkyndige
- Vedlegg 3: Spørreundersøkelse blant fylkesnemndene
- Vedlegg 4: Spørreundersøkelse blant dommere

2.6.3 Intervjuer

Det ble gjennomført fem innledende intervju og 40 dybdeintervju.

De fem innledende intervjuene ble gjennomført med BLD, BSK, leder sentralenheten for fylkesnemndene, en leder for barnevernet og en dommer i tingretten. Hensikten med intervjuene var å få tilstrekkelig kunnskap for å utforme det detaljerte undersøkelsesopplegget for evalueringen.

Ved valg av informantgrupper til dybdeintervjuene la vi vekt på de mest sentrale aktørene i barnevernssaker der sakkyndige brukes. Fordelingen av dybdeintervjuene på aktørgrupper er gjengitt i tabellen nedenfor.

Tabell 2.2 Oversikt over informanter i dybdeintervjuene

Informanter	Barnevern
Private parter	2
Sakkyndige	5
Advokater	8
Barnevernsledere	8
Ledere og fagkyndige i fylkesnemndene	7
Dommere i tingretten	6
Medlemmer i Barnesakkyndig kommisjon	4
Totalt	40

Hensikten med dybdeintervjuene var å innhente informantenes synspunkter på erfaringer med BSK iht. det som var formål med etableringen av BSK og ev. viktigste forbedringsområder. Intervjuene ble gjennomført som semistrukturerte intervjuer, der informantene ga sine synspunkter på følgende temaer:

- Overordnede betraktninger på styrker og svakheter ved BSK og bruk av sakkyndige
- Kvalitet på sakkyndigrapporter og bruk av disse i avgjørelsesorganene
- BSKs kvalitetssikring av sakkyndigrapporter

- Bestillernes behov for og bruk av sakkyndigrapporter
- Om tilliten til sakkyndige mer generelt
- Kommisjonens sammensetning og kompetanse
- Kommisjonens uavhengighet
- Om andre rapporter/erklæringer fra private aktører og barnevernet også bør kvalitetssikres av BSK
- Kommisjonens arbeidsform

Innenfor kategoriene av informanter ble informantene tilfeldig trukket fra oversikter vi mottok fra BSK (komitémedlemmer, sakkyndige og barnevernsledere), Sentralenheten for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker (fylkesnemndene), Domstolsadministrasjonen (dommere) og Advokatforeningen (advokater). Det er lagt vekt på at informantene skal dekke ulike deler av landet (øst, vest, nord og sør), samt små og store kommuner. I uttrekket av sakkyndige har vi vektlagt informanter som har levert mange rapporter til kommisjonen og som har hatt mindre og mer alvorlige bemerkninger i perioden april 2013–april 2014. Utrekksmetodikken har slik sett gitt et stratifisert, tilfeldig utvalg informanter. En svakhet ved metoden er at domstolsadministrasjonen ikke har en oversikt over dommere som har hatt få eller mange barnevernssaker. Alle dommerne vi intervjuet hadde hatt saker der BSK har gitt sin vurdering, men hver dommer hadde hatt få saker.

Intervjuene er gjennomført som telefonintervjuer og har tatt mellom 1 ½ til 2 timer. Intervjuguide ble sendt informantene i forkant av intervjuet.

Vi har i tillegg hatt flere oppfølgingsamtaler med BSK sekretariat mht. utvalgte problemstillinger som vi har hatt behov for mer kunnskap om, blant annet om kommisjonens arbeidsform og ressursbruk. Det samme gjelder utdypende intervju med BLD når det gjelder kommisjonens sammensetning.

I tillegg til å intervju advokater som har representert private parter i barnevernssaker, hadde vi som vist over intervjuer med to foreldre som har erfaring med bruk av sakkyndige. Organisasjonen for barnevernforeldre har i e-post oppsummert erfaringer basert på samtaler de har hatt med foreldre.

2.6.4 Bruk av statistikk og gjennomgang av BSKs bemerkninger i sakkyndigrapporter

I evalueringen av kvalitet på sakkyndigrapporter har vi (i tillegg til spørreundersøkelse og intervjuer) benyttet oss av BSKs egen statistikk over andelen rapporter i de ulike bemerkningskategoriene fordelt på årene 2011–2014. Likeledes har vi tatt utgangspunkt i den Rettsmedisinske kommisjon (DRK), psykiatrisk gruppes tilsvarende statistikk for 2014 for en overordnet sammenlikning.

Videre har vi gått inn i det enkelte svarbrev fra BSK og sett på antallet bemerkninger som påpekes av kommisjonen innenfor de ulike delene av sakkyndigrapporten, og om det har vært en endring i hvilke type bemerkninger som forekommer i sakkyndigrapportene. Vi har blant annet vurdert hvorvidt BSKs informasjonsskriv har bidratt til en reduksjon av bemerkninger på de områdene som BSK har valgt å informere om i disse skrivene.

I evalueringen av BSK har evalueringsmandatet vært å kartlegge kvalitetssikringsprosessene i henholdsvis BSK og avgjørelsesorganene. Vi har i den forbindelse gjennomgått BSKs bemerkninger i sakkyndigrapporter. Vi har gjennomgått 133 sakkyndigrapporter, trukket som et stratifisert utvalg, basert på BSKs bemerkningskategorier. Sakkyndigrapporter med tilbakemelding

fra BSK er trukket fra BSKs arkiv for årene 2010, 2012, 2013 og 2015⁵. En beskrivelse av de sakene som er gjennomgått i våre analyser for variablene bestiller/oppnevner av sakkyndig-rapportene, antallet saker pr. bemerkningskategori og etnisitet til familiene sakene dreier seg om, er gitt i tabell 2.3 under.

Tabell 2.3 Oversikt over fordeling av bestillere/oppnevner av sakkyndige utredninger etter barnevernloven, bemerkningskategori og etnisitet, i utvalget av saker som inngår i evalueringen

		Antall	Prosent
Bestiller	Barnevern	64	48,1
	Fylkesnemnd	4	3,0
	Tingretten	52	39,1
	Lagmannsretten	2	1,5
	Privat part	11	8,3
Bemerkningskategori ⁶	Ingen bemerkninger (1)	24	18
	Mindre bemerkninger (2)	29	21,8
	Bemerkninger (3)	37	27,8
	Krav om tilleggsrapport (4)	26	19,5
	Alvorlige bemerkninger (5)	17	12,8
Familiens etnisitet ⁷	Norsk	105	78,9
	Annen etnisitet	26	19,7

Vi har undersøkt om BSK forholder seg konsistent og forutsigbart i arbeidsprosesser som ligger til grunn for deres konklusjoner om bemerkningskategori. Vi har i denne analysen benyttet oss av både en kvantitativ og kvalitativ fremgangsmåte. Først er det undersøkt om det er en sammenheng mellom det antallet bemerkninger som BSK påpeker i sakkyndigrapportene og den bemerkningskategori de konkluderer med. Denne analysen baserer seg på kvantitativ metode, såkalt variansanalyse. Den kvalitative analysen ser på innholdet i bemerkningene fra BSK og om disse ser ut til å henge sammen med den bemerkningskategori BSK har konkludert med.

Vi har videre kartlagt en annen faktor som kan ha hatt betydning for BSKs evalueringer av sakkyndigrapporter, i form av en kvantitativ analyse av sammenhengen mellom anbefalingen den

⁵ Årene 2011 og 2013 ble ikke inkludert i utvalget fordi vi valgte å fokusere på år som kunne gi belyse følgende milepæler i BSKs virke; overgang fra 3 til 5 bemerkningskategorier (2010-2012), utnevning av kommisjon (2012–2013), og inneværende års (2015) virke for mest oppdatert oversikt

⁶ Merk at vi her har foretatt et disproporsjonalt stratifisert utvalg av sakkyndigrapporter fra hvert av de 5 bemerkningskategoriene BSK opererer med. Det er derfor ikke samsvar mellom den prosentandel sakkyndigrapporter som faktisk får de respektive bemerkningskategoriene og det uttrekket vi har foretatt. Valget om å gjøre det på denne måten skyldes metodiske hensyn om mulighet til å ha styrke til å trekke konklusjoner og gjøre kvalifiserte vurderinger.

⁷ 2 registreringer mangler på etnisitet. Med «annen etnisitet» menes familier der enten en eller begge foreldrene ikke er fra Norge.

sakkyndige konkluderer med om barnets fremtidige omsorgsbasis (å bo med foreldre vs. at omsorgen fratras foreldrene) og bemerkningskategori rapporten havner i.

En nærmere utdyping av metoden er gitt i Vedlegg 5 - Metode for gjennomgang av BSKs bemerkninger i sakkyndigrapporter.

2.6.5 Anvendelse av BSKs bemerkninger i avgjørelsesorganene

Vi har analysert avgjørelser fra fylkesnemnder, tingretter og lagmannsretter for å få innblikk i hvordan disse avgjørelsesorganene forholder seg til tilbakemeldingene fra Barnesakkyndig kommisjon. Vi har studert saker der Barnesakkyndig kommisjon har hatt noe å bemerke, fra mindre bemerkninger til alvorlige bemerkninger. For det første har vi sett på om og eventuelt hvordan BSKs tilbakemelding omtales i avgjørelsene, og dernest på hvilken vekt rapportene tillegges i rettens bevisvurdering, holdt opp mot hvilken type tilbakemelding rapportene har fått.

Formålet med undersøkelsen har vært å finne ut i hvilken grad avgjørelsesorganene tar hensyn til tilbakemeldingene fra BSK. Satt på spissen: Dersom avgjørelsesorganet i liten eller ingen grad tar hensyn til tilbakemeldingen fra BSK, har BSK liten betydning for rettssikkerheten i den aktuelle saken. Dersom avgjørelsesorganene generelt forholdt seg slik, ville den eneste betydningen for rettssikkerheten av BSKs vurderinger være at det muligens ville virke disiplinerende på noen sakkyndige, og eventuelt påvirke dem som bestiller sakkyndigrapportene for fremtiden.

Avgjørelsene fra fylkesnemndene er fremskaffet ved søk på Lovdata på kriteriene «Emne 1: Barnesakkyndig* kommisjon*». Avgjørelsene fra domstolene er fremskaffet på to måter. Først ble det gjort et søk på Lovdata på kriteriene «Emne 1: Barnesakkyndig* kommisjon*». Dette ga kun treff på avgjørelser fra lagmannsretter. For å få flere avgjørelser å analysere, og for å få tingrettsavgjørelser med i utvalget, tok vi direkte kontakt med noen større domstoler og ba dem fremskaffe avgjørelser der sakkyndigrapportene hadde fått bemerkninger fra BSK.

En nærmere utdyping av metoden er gitt i Vedlegg 6 - Metode for gjennomgang av anvendelse av BSKs bemerkninger i avgjørelsesorganene.

2.6.6 Referansegruppen

BLD oppnevnte en referansegruppe for evalueringen med følgende sammensetning:

- Arnfinn Heimstad, barnevernleder Lørenskog kommune
- Hilda Gerd Kolbjørnsen, Sorenskriver i Sør-Trøndelag tingrett
- Anne-Cathrine Dietz, leder av fylkesnemnda Oslo og Akershus
- Thomas Nordhagen, leder styringsgruppen for utdanningsprogram for barnefaglig sakkyndige
- Hege Sundt, Organisasjonen for barnevernforeldre (har møtt for Merethe Løland)
- Elise Stilloff, advokat
- Pål Grøndahl, Psykologspesialist, PhD
- Kristin Gregusson, BLD (observatørstatus)
- Sven Stokkeland, BLD (Observatørstatus)

Agenda Kaupang har hatt ansvar for å innkalle til og forberede møtene i referansegruppen.

Referansegruppens formål har vært å gi innspill og synspunkter på metode/opplegg, resultater fra undersøkelsen, analyse og anbefalinger. Det understrekes at Agenda Kaupang har vurdert innspillene fra referansegruppen på selvstendig grunnlag og alene er ansvarlig for beskrivelser, resultater og anbefalinger i rapporten. Det er gjennomført tre møter der hovedtema for møtene har vært som følger:

- Møte 1: Innspill på prosjektplan, intervjuguide og spørreundersøkelse
- Møte 2: Gjennomgang av foreløpige funn, og innspill på mulige implikasjoner av funnene
- Møte 3: Innspill utkast på analyse og anbefalinger

Agenda Kaupang har fått nyttige innspill og kommentarer fra referansegruppen underveis i arbeidet.

3 Kvalitet i prosesser og sakkyndigrapporter

3.1 Problemstilling og metode

For å ivareta rettsikkerheten til individer som blir utredet av en sakkyndig i forbindelse med omsorgs- og/eller samværs spørsmål etter Barnevernloven, har BSK et ansvar for å ivareta og bidra til å heve kvaliteten på de rapporter som utredningen leder frem til (sakkyndigrapportene). Det er særlig viktig at BSK yter faglig relevante tilbakemeldinger og veiledning på bakgrunn av de rapportene de mottar. BSK skal primært følge «*Veiledende retningslinjer for sakkyndig arbeid i barnevernssaker for barneverntjenesten, fylkesnemnda eller domstolen*» når de gir sine tilbakemeldinger⁸. Det er dermed rapportenes faglige standard, etiske betraktninger og kritisk anvendelse av metode som evalueres av BSK og som kommer til uttrykk i BSKs bemerkninger.

I det følgende har vi derfor analysert omfanget av, og innholdet i de bemerkninger BSK har gitt i et utvalg sakkyndigrapporter. Analysen indikerer dermed grad av konsistens og forutsigbarhet i BSKs vurderinger. Vi legger til grunn at rettsikkerheten vil være styrket dersom BSK opptrer forutsigbart og omforent i sine bemerkninger og at deres konklusjoner er etterprøvbare for de involverte parter. BSKs betydning for rettsikkerheten styrkes ytterligere dersom det er samsvar mellom BSKs bemerkninger og hvordan rapportene anvendes og vektlegges i fylkesnemndenes og domstolenes avgjørelser. Med utgangspunkt i dokumentstudier, analyse av bemerkninger fra BSK og avgjørelsesorganenes bevisvurdering samt resultater fra spørreundersøkelse og dybdeintervju, vil følgende problemstillinger bli belyst i dette kapitlet (se vedlegg 5 for utdyping av metode for gjennomgang av BSKs bemerkninger i sakkyndigrapporter og vedlegg 6 for utdyping av metode for gjennomgang av anvendelsen av BSKs bemerkninger i avgjørelsesorganene):

- Har kvaliteten på sakkyndigrapporter blitt styrket i løpet av BSKs virke?
- Opptrer BSK konsistent og forutsigbart i sin vurdering av sakkyndigrapporter?
- Tar fylkesnemndene og domstolene hensyn til BSKs bemerkninger i sin bevisvurdering?

3.2 Evaluering av kvalitet i sakkyndigrapporter og kvalitetssikringsprosessene i BSK og avgjørelsesorganene

3.2.1 Kvalitet i sakkyndigrapporter

Gjennomgang av BSKs statistikk og sammenlikning med DRK

BSKs statistikk viser at i løpet av de årene BSK har virket, har majoriteten av sakene holdt en kvalitet som enten er vurdert til bemerkningskategorien «Ingen bemerkninger» eller «Mindre bemerkninger». Det er allikevel verdt å tilføye at det har vært en liten økning av rapporter som har blitt vurdert til å holde en standard som BSK vurderer til enten å innebære «Krav om tilleggsrapport» eller der kvaliteten er så lav at rapporten vurderes til å ha liten verdi som sakkyndigrapport og vurderes til å ha «Alvorlige bemerkninger».

⁸ Barne- og likestillingsdepartementet. *Veiledende retningslinjer for sakkyndig arbeid i barnevernssaker for barneverntjenesten, fylkesnemnda og domstolen*. 2009

Tabell 3.1 Statistikk over bemerkninger og krav om tilleggsrapport fra Barnesakkyndig kommisjon 2011–2014⁹

	2011	% andel	2012	% andel	2013	% andel	2014	% andel
Ingen bemerkninger	535	62,4	641	64,8	589	59,8	569	62,7
Mindre bemerkninger	27	3,1	110	11,1	97	9,8	85	9,4
Bemerkninger	271	31,6	184	18,6	228	23,1	188	20,7
Krav om tilleggsrapport	21	2,4	38	3,8	48	4,9	46	5
Alvorlige bemerkninger	3	0,3	15	1,5	23	2,3	20	2,2
Sum	857	≈ 100	988	≈ 100	986	≈ 100	908	≈ 100

Vi har videre sammenliknet BSKs statistikk med tilsvarende statistikk fra DRK, psykiatrisk gruppe for 2014¹⁰. Sammenlikningen viser at en noe større andel rapporter i DRK blir gitt «ingen bemerkninger» enn hva som er tilfelle i BSK (70 % vs. 62,7 %). DRK konkluderer også til sammenlikning noe oftere med at rapporter har mindre bemerkninger enn hva som er tilfelle i BSK (18 % vs. 9,4 %). Det er noen forbehold som må tas når denne sammenlikningen vurderes. For det første fordi sakene som ligger til grunn for, og lovene som regulerer de to kommisjonenes arbeid, er forskjellig. Videre opererer BSK og DRK med henholdsvis 5 og 6 bemerkningskategorier, noe som også kan gi et visst utslag i denne sammenlikningen. BSK har i tillegg vurdert omtrent dobbelt så mange rapporter som DRK pr. år, noe som kan gi en større variasjon i kvalitet i sakkyndigrapporter vurdert av BSK enn de rapportene DRK vurderer.

Oppsummering av type bemerkninger BSK påpeker i sine tilbakemeldinger

For å undersøke kvaliteten på sakkyndigrapportene, har vi sett på *hva* i sakkyndigrapportene som bemerkes av BSK. Tabell 3.2 viser antallet bemerkninger som forekommer pr. analyserte år innenfor de ulike kapitlene av en sakkyndigrapport slik den er definert i veiledende mal for sakkyndigrapport¹¹.

Totalt sett får sakkyndigrapportene mange bemerkninger i den delen av rapporten som omhandler redegjørelse for samtaler og observasjoner. Videre bemerker BSK betydelig færre mangler i innledende deler av sakkyndigrapportene, blant annet det som omhandler gjengivelse av mandat, samt deler som omhandler redegjørelse for sakens bakgrunn og aktuelle situasjon. I mellom disse to ytterpunktene, havner den type bemerkninger som går på psykologfaglige drøftinger, avsluttende konklusjon, anbefaling og besvarelse av mandat.

Når vi ser på *utviklingen over tid* kan det spesielt se ut som om kommisjonen i økende grad har bemerket de delene av sakkyndigrapporten som omhandler stilistiske feil og mangler generelt, samt sakens bakgrunn og aktuell situasjon.

⁹ Statistikk hentet fra BSKs årsmelding 2014, <http://www.sivilrett.no/getfile.php/3009629.2254.avtfvesuse/%C3%A5rsrapport+2014+BSK.pdf>

¹⁰ Statistikk hentet fra DRKs årsmelding 2014, <http://www.sivilrett.no/getfile.php/3056468.2254.pxfbyvqbfq/%C3%85rsrapport+2014.pdf>

¹¹ <http://www.sivilrett.no/veiledende-mal-for-sakkyndig-rapport.306804.no.html>

BSK har siden 2012 publisert 4 informasjonsskriv, der tema har vært formelle mangler, manglende samtaler med barn, redegjørelse for psykologfaglige begrep, metodebruk, utforming og besvarelse av mandat, bruk av diagnoser i sakkyndigrapporten, bruk av den veiledende malen, redegjørelse for og vurdering av risikofaktorer, besvarelse av tilleggsrapporter og drøfting av alternative hypoteser^{12, 13} basert på deres samlede erfaringer i vurdering av sakkyndigrapporter. Det er derfor relevant for evalueringen å undersøke om BSKs anbefalinger i informasjonsskrivene reflekteres i antallet bemerkninger som gis innenfor de ulike typene bemerkninger (tabell 3.2) da dette kan være en indikasjon på læring. Vår analyse av sammenhengen mellom tema som BSK har funnet nødvendig å belyse i sine informasjonsskriv og endringer i de bemerkninger som BSK rapporterer, peker ikke i en entydig retning. Til dels ser det ut til at BSKs informasjonsskriv kan ha hatt en skjerpene effekt på kvaliteten av mandatene og også sammenfalt med en nedgang i antallet formelle feil som bemerkes i rapportene. På den andre siden er det ikke noe vesentlig endring i form av færre bemerkninger knyttet til samtaler med barn eller presiseringer knyttet til metodebruk. Tolkningen av disse funnene er også begrenset av det lave antall bemerkninger vi har analysert.

Tabell 3.2 Oversikt over antall bemerkninger basert på veiledende mal for sakkyndigrapporter for årene 2010, 2012, 2013 og 2015

Type bemerkninger	2010	2012	2013	2015	TOT
Stilistiske feil/mangler (lengde og struktur på rapport, skrivefeil, redegjørelse for psyk. faglig terminologi)	4	6	13	17	40
1. Innledning og 2. opplysninger om utredningens tilrettelegging og innhold Faktiske opplysninger (oppgi f. dato, testdato, oversikt over samtaler/dokumenter, dato for gitt mandat, gjengivelse av mandat, uheldig rolleforståelse hos sakkyndig)	2	10	11	12	35
3. Sakens bakgrunn og 4. Aktuell situasjon Oppdatert redegjørelse for sakens bakgrunn	2	3	5	12	22
5. Redegjørelse for samtaler og observasjoner Beskrivelse av omsorgssituasjon gjennom samtaler og observasjoner (barn, foreldre, nettverk)	17	18	27	21	83
6. Vurderinger Psykologfaglige drøftinger/vurderinger	7	11	13	14	45
7. Avslutning Sammenheng mellom premisser og anbefaling/konklusjon	9	13	11	14	47
TOTAL	41	59	80	90	270

I forarbeidene til loven¹⁴ er det påpekt viktigheten av at BSK innehar kompetanse til å vurdere og eventuelt bemerke svakheter i psykologfaglige vurderinger knyttet til flerkulturelle familier i sakkyndigrapporter. Vi har sett på BSKs vurderinger knyttet til problemstillinger som omhandler flerkulturelle familier i sakkyndigrapportene der dette er aktuelt. Av de 26 (20 %) sakkyndigrapportene som omhandler familier der enten en eller begge foreldrene representerer en annen etnisitet, bemerkes det i noen grad (4 ganger/15 %) at det er mangelfulle vurderinger av dette

¹² <http://www.sivilrett.no/informasjonskriv.306805.no.html>

¹³ I denne rapporten omtales kun de 3 første informasjonsskrivene, da Informasjonsskriv 4 ble publisert primo 2015 og dermed vanskelig lar seg vurdere effekten av på tidspunktet for evalueringen

¹⁴ O.t. Prop Nr. 68 (2007/2008)

aspektet i rapporten. Sett opp mot at BSKs medlemmer selv uttrykker et behov for mer kompetanse på dette området¹⁵, kan resultatet antyde en mulig underrapportering. Det er mulig at man med mer kompetanse på flerkulturelle perspektiver ville få flere bemerkninger knyttet til problemstillinger som vedrører andre etnisiteter og kulturer. Med mer kunnskap følger som regel en større evne til å se begrensninger.

Resultater fra spørreundersøkelse og intervju¹⁶

Alle våre informantgrupper i spørreundersøkelsen har et gjennomgående positivt inntrykk av kvaliteten på sakkyndigrapporter, og sier seg enig i påstanden om at sakkyndigrapportene har god kvalitet. Videre tyder funnene på at informantene opplever at BSK har bidratt noe til den kvaliteten vi ser på sakkyndigrapporter i dag. Svarene fra BSKs kommisjonsmedlemmer på hva de mener at de må bemerke i rapportene viser at kommisjonsmedlemmene opplever at de på en skala fra 1 (svært ofte) til 5 (svært sjelden), av og til (2,73) må gi tilbakemeldinger på metodebruken knyttet til observasjon av barn og foreldre, samt på skriftlig utforming av rapporten (2,91). Kommisjonsmedlemmene opplever sjelden at de må bemerke vurderinger knyttet til etnisitet eller religion (4,27). Se for øvrig vedlegg 1. I alt samsvarer inntrykket fra spørreundersøkelsen med funn fra den gjennomgangen vi har gjort av bemerkningene fra kommisjonen (se avsnitt 3.2.2).

Det overordnede inntrykket fra dybdeintervjuene er at informantene mener at de fleste sakkyndigrapportene har god kvalitet, selv om det er variasjoner. Videre har informantene et inntrykk av at BSK har bidratt til at rapportene er blitt noe bedre. Blant de sakkyndige er oppfatningen mer delte når det gjelder vurderingen av om BSK har bidratt til å forbedre rapportene. Som positive forbedringer nevnes bedre struktur på rapportene, bedre språk og at variasjonene i rapportene er blitt mindre. I forlengelsen av dette sies det at det er blitt færre dårlige rapporter.

Når det gjelder spørsmålet om flerkulturell kompetanse er dette også belyst i kapittel 4.4.1 om utfordringene knyttet til å rekruttere denne type kompetanse til kommisjonen, samt i 4.4.2 og informantenes syn om at dette er kompetanse som er «mangelvare» i hele saksbehandlingsprosessen. Det er imidlertid noe ulike oppfatninger blant våre informanter om hvor viktig det er at BSK har dette, men de samme informantene understreker gjennomgående at de sakkyndige må ha det.

3.2.2 Kvalitetssikringsprosesser i BSK

Det er av avgjørende betydning at BSK arbeider på en måte som er konsistent og forutsigbar. Dette gjør det blant annet mulig å etterprøve BSKs vurderinger, og det danner grunnlaget for at sakkyndigrapporter blir behandlet på en lik og omforent måte uavhengig av hvilke kommisjonsmedlemmer som vurderer rapporten. For å undersøke disse sidene ved BSKs arbeid har vi benyttet kvantitativ og kvalitativ metode for å undersøke sammenhenger mellom BSKs bemerkninger og bemerkningskategori.

Kvantitativ analyse av sammenheng mellom antall bemerkninger og bemerkningskategori

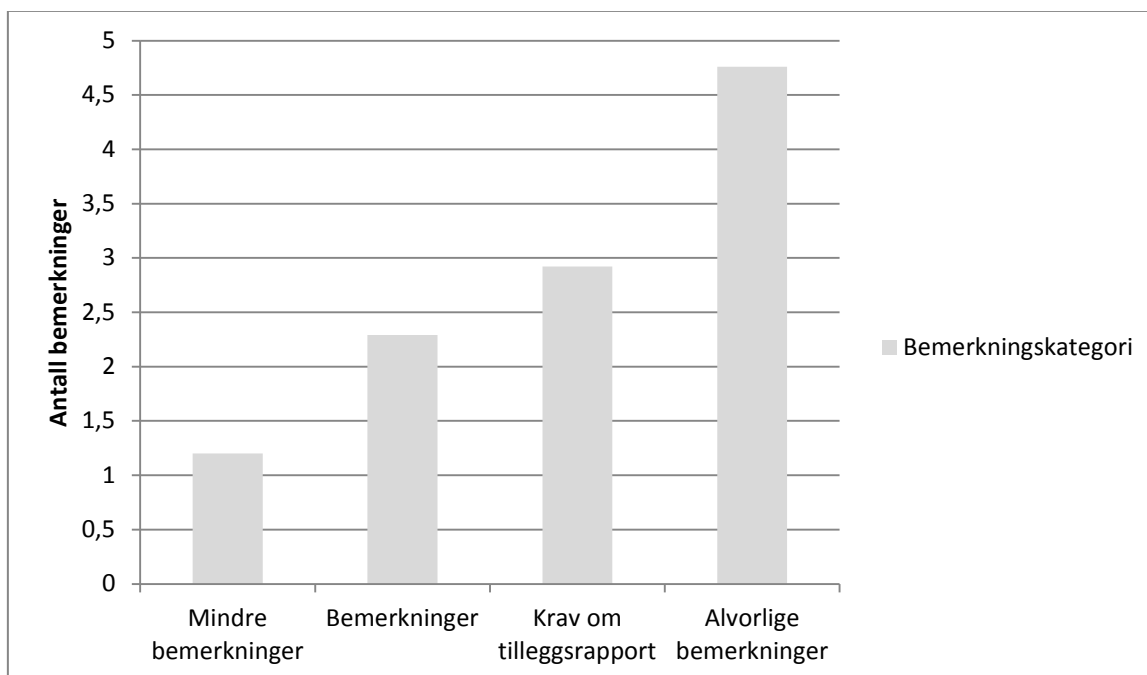
Av det totale antallet rapporter, inneholdt 24 ingen bemerkninger (se tabell 2.3). I de resterende 109 sakkyndigrapportene viser den kvantitative analysen at det er en sammenheng mellom *antall* bemerkninger i sakkyndigrapportene og den totale vurdering rapporten gis (se figur 3.1). Oppfølgingsanalyser viser at alle kategoriene skiller seg betydelig fra hverandre i antall bemerkninger bortsett fra kategoriene «Bemerkninger» og «Krav om tilleggsrapport». Analysen indikerer også at med flere bemerkninger blir også kategorien for bemerkning mer alvorlig. Det kan altså synes som om det er sjeldnere at de alvorligste bemerkningene settes med utgangspunkt i en

¹⁵ Årsmelding 2013.

<http://www.sivilrett.no/getfile.php/2554136.2254.evtqrescyb/%C3%85rsrapport+2013+BSK.pdf>

¹⁶ Se Vedlegg for oversikt over svar på spørreundersøkelsen

eller to alvorlige mangler. Denne sammenhengen består også når vi ser på utvikling over tid. Det er en betydelig sammenheng mellom antallet bemerkninger og bemerkningskategori i alle årene vi har analysert.



Figur 3.1 Gjennomsnittlig antall bemerkninger pr. rapport som en funksjon av bemerkningskategori¹⁷

Kvalitativ analyse av sammenhengen mellom type bemerkning og bemerkningskategori

Ved å se på innholdet i bemerkningene påpekt av kommisjonsmedlemmene innenfor hver bemerkningskategori (se tabell 3.3), får sakkyndigrapporter med «mindre bemerkninger» i stor grad kommentarer som bemerker svakheter av ikke-substansiell art (innledning og sakens bakgrunn). I sakkyndigrapporter der kommisjonen har «Alvorlige bemerkninger» er det bemerkninger i alle deler av rapporten, og særlig der det redegjøres for samtaler og observasjoner og i de avsluttende konklusjoner og anbefalinger. Til sammenlikning med de andre rapportene, bemerkes det lite på struktur og skriftlig fremstilling i rapporter med alvorlige bemerkninger. Funnene tyder også på at det er en kvalitativ forskjell på rapporter som får «Bemerkninger» og «Krav om tilleggsrapport» som ikke vises i den kvantitative analysen. Rapporter i siste kategori får en større andel bemerkninger i den delen av rapporten der konklusjonen ikke samsvarer med premissene eller at mandatet ikke er besvart. Til sammenlikning får rapporter innen «bemerkninger»-kategorien flere bemerkninger knyttet til delen av rapporten som omhandler de psykologfaglige vurderingene.

¹⁷ Kategorien «Ingen bemerkninger» er ikke inkludert i denne figuren fordi det ikke bemerkes noe i tilbakemeldinger fra BSK med denne bemerkningskategori.

Tabell 3.3 Sammenlikning mellom type bemerkninger i sakkyndigrapportene og bemerkningskategori

Type bemerkning	Mindre bemerkninger	Bemerkninger	Krav om tilleggsrapport	Alvorlige bemerkninger
	Antall feil (%)	Antall feil (%)	Antall feil (%)	Antall feil (%)
Stilistiske feil/mangler (lengde og struktur på rapport, skrivefeil, redegjørelse for psykologfaglig terminologi)	18 (50 %)	9 (11,5 %)	10 (13,1 %)	3 (3,7 %)
1. Innledning og 2. opplysninger om utredningens tilrettelegging og innhold Faktiske opplysninger (oppgi f.dato, testdato, oversikt over samtaler/dokumenter, dato for gitt mandat, uheldig rolleforståelse hos sakkyndig)	12 (33,3 %)	2 (2,6 %)	5 (6,6 %)	14 (17,5 %)
3. Sakens bakgrunn og 4. Aktuell situasjon Oppdatert redegjørelse for sakens bakgrunn	1 (2,8 %)	8 (10,3 %)	4 (5,3 %)	9 (11,2 %)
5. Redegjørelse for samtaler og observasjoner Beskrivelse av omsorgssituasjon (barn, foreldre, nettverk)	5 (13,9 %)	28 (35,9 %)	27 (35,5 %)	23 (28,7 %)
6. Vurderinger Psykologfaglige drøftinger/vurderinger	0	20 (25,6 %)	13 (17,1 %)	12 (15 %)
7. Avslutning Sammenheng mellom premisser og anbefaling/konklusjon. Og svarer helt eller delvis ikke på mandatet.	0	11 (14,1 %)	17 (22,4 %)	19 (23,7 %)
TOTAL antall bemerkninger	36 (100 %)	78 (100 %)	76 (100 %)	80 (100 %)
Gjennomsnitt antall bemerkninger pr. rapport	1,2	2,1	2,9	4,7

For å undersøke om andre faktorer påvirker BSK vurdering av sakkyndigrapportene har vi sett på sammenhengen mellom den omsorgsbasen (omsorg hos foreldre vs. det offentlige overtar omsorgen) den sakkyndige anbefaler og den bemerkningskategori BSK konkluderer med. Slik tabell 3.4 illustrerer, er det flere saker som er bestilt av barnevernet hvor barnet blir anbefalt boende hos biologiske foreldre. I tingretten (ankeinstans) er det derimot det motsatte mønstret som forventes; anbefalingen er at omsorgen overtas av det offentlige. I vårt materiale, med fokus kun på

sakkyndigrapporter bestilt av barnevernet i forkant av eventuell sak i fylkesnemnden og rapporter etter oppnevning av tingretten¹⁸, tyder funnene på at det ikke finnes en slik sammenheng (se tabell 3.4). Anbefalingen i forhold til omsorgsbasen ser derfor ikke ut til å påvirke BSKs bemerkninger. Når vi ser på sakkyndigrapporter bestilt av den private part (11 rapporter totalt) har alle rapportene en konklusjon i favør av foreldrenes omsorgskompetanse. Bemerkningskategorien til disse rapportene, er i all hovedsak «alvorlige bemerkninger» (10 rapporter).

Tabell 3.4 Oversikt over bemerkningskategori og anbefalt omsorgs base i sakkyndigrapporten henholdsvis bestilt av barnevernet eller oppnevnt av tingretten. Tall i tabellen viser til antallet sakkyndigrapporter.

		Barn(a) bor med foreldre	Offentlig omsorg
Barnevern	Ingen bemerkninger	9	3
	Mindre bemerkninger	6	6
	Bemerkninger	10	2
	Krav om tilleggsrapport	10	1
	Alvorlige bemerkninger	4	0
	Total	39	12
Tingrett	Ingen bemerkninger	1	4
	Mindre bemerkninger	0	9
	Bemerkninger	7	12
	Krav om tilleggsrapport	1	5
	Alvorlige bemerkninger	1	2
	Total	10	32

Resultater fra spørreundersøkelse og intervju

Funn fra spørreundersøkelsen og intervjuene støtter til dels de analysene vi har foretatt. På påstanden om fylkesnemndene og dommerne opplever at merknadene fra BSK stemmer med egne oppfatninger av sakkyndigrapportene, svarer de i snitt på en skala 1 (helt uenig) til 6 (helt enig) 4,19 (fylkesnemndene) og 4,39 (dommerne). Det er noe spredning i svarene fra begge gruppene, jf. vedlegg 3 og 4. Dette bildet nyanseres noe når vi har stilt samme spørsmål til de sakkyndige. De opplever ikke samme grad av konsistens eller kvalitet i de tilbakemeldingene de får fra BSK. På påstanden om BSK oppfattes som konsistente i sine tilbakemeldinger på sakkyndigrapporten svarer de sakkyndige i snitt 3,37, men til denne påstanden er det ganske stor spredning i svarene. Videre sier de sakkyndige seg hverken enig eller uenig (3,64) i påstanden om at det er god kvalitet på det arbeidet BSK gjør, også her var det stor spredning i svarene (se vedlegg 3).

¹⁸ Av anonymitetshensyn har vi valgt å ikke publisere tall som gjenspeiler sakkyndigrapporters anbefaling der de sakkyndige er oppnevnt av lagmannsrett og fylkesnemnd siden de utgjør et svært lite antall (6 sakkyndigrapporter totalt)

I dybdeintervjuene blir disse vurderingene ytterligere omtalt. Når det gjelder konsistens i bemerkningene formidles ulike vurderinger. Noen opplever konsistensen i BSKs bemerkninger som god, men samtidig at hver sak er unik og at rommet for skjønn er stort, mens andre (blant annet noen av de sakkyndige) opplever liten konsistens. En sakkyndig sier at det kan være vanskelig å forstå hvorfor en rapport får bemerkninger og en annen ikke. Andre sier at de ikke har grunnlag for å mene noe om konsistensen i BSKs bemerkninger.

De fleste informantene oppfatter det som god kvalitetssikring at det er to kommisjonsmedlemmer som vurderer rapportene. Noen mener det oftere bør være tre; der det er alvorlige bemerkning eller ved uenighet i vanskelig saker. Det opplyses fra BSK at det jobbes med å sikre konsistens på bemerkningene ved å gjennomgå rapporter på fellesmøter. Medlemmene drøfter seg fram til enighet på bemerkninger der det i utgangspunktet kan være ulike vurderinger. Et annet mål på konsistente og forholdsvis like vurderinger blant kommisjonsmedlemmene reflekteres i at det sjelden er dissens når bemerkningskategori skal settes.

3.2.3 Anvendelse av BSKs bemerkninger i avgjørelsesorganene

Omtale av BSKs tilbakemeldinger i fylkesnemnds- og domstolsavgjørelsene

Tabell 3.5 beskriver om og eventuelt hvordan BSKs tilbakemeldinger fremgår av avgjørelsene. De tre kategoriene er «ikke omtalt», «nevnt» og «referert». Med «referert» menes at BSKs tilbakemelding enten siteres, eller det presise innholdet gjengis. Med «nevnt» menes at tilbakemeldingskategori nevnes, eller at det gis en generelt formulert beskrivelse av tilbakemeldingene, f.eks. «en del forhold kunne vært grundigere belyst». Dette skillet har betydning fordi en referering av BSKs tilbakemelding gir et sikrere grunnlag for å si noe om i hvilken grad fylkesnemnden og domstolen har tatt hensyn til BSKs vurdering enn en kort og generell omtale av at BSK hadde «enkelte merknader» eller liknende. Ved et referat av merknadene kan man lettere si om avgjørelsesorganene vektlegger sakkyndigrapporter på punkter som er kritisert av BSK, eller om den gjør det utelukkende på punkter BSK ikke har vært kritisk til.

I hvilken grad avgjørelsesorganene velger å omtale tilbakemeldingene fra BSK kan dessuten si noe om hvor viktige og vektige de anser BSKs vurderinger. En annen sak er at noen fylkesnemndsledere og dommere kan variere mht. hvilken omtale de gir BSKs tilbakemeldinger i den enkelte sak. Dels kan dette bero på alvorligheten av BSKs bemerkninger, og dels på om avgjørelsesorganet ønsker å omtale tilbakemeldingene fordi det også selv er kritisk til rapporten og ønsker ved hjelp av merknadene å underbygge at den tillegges ingen eller liten vekt i avgjørelsesorganets vurdering. Det sistnevnte er det umulig å si noe om ut fra studiene av avgjørelsene alene. Det første – hvorvidt alvorligheten av BSKs innvendinger har betydning for graden av omtale vurderer vi nærmere.

Tabell 3.5 Omtale av BSKs tilbakemeldinger i fylkesnemnds – og domstolsavgjørelser

	BSKs tilbake- melding ikke omtalt	Tilbakemelding nevnt	Tilbakemelding referert	Antall saker pr. BSK-kategori
2 Mindre bemerkinger	4		4	8
3 Bemerkinger	4	6	5	15
4 Krav om tilleggsrapport	1	5	2	8
5 Alvorlige bemerkinger	2	5	2	9
Ukjent tilbakemeldings- kategori			2	2
Ikke forelagt BSK som påkrevd	-	-	-	4
SUM	11	16	15	46

Tabellen viser at det er vanskelig å se noe mønster i hvordan BSKs tilbakemeldinger omtales avhengig av tilbakemeldingskategori. I utvalget av avgjørelser totalt har man omtale av BSKs tilbakemeldinger i 31 saker. I 11 saker er tilbakemeldingen ikke omtalt. Hvorvidt og på hvilken måte BSKs tilbakemeldinger omtales beror sannsynligvis på konkrete vurderinger gjort i den enkelte avgjørelsen og/eller på personlige preferanser mht. avgjørelsesskriving.

3.2.4 Anvendelse av sakkyndigrapporten i bevisvurderingen holdt opp mot tilbakemeldingen fra BSK

Den andre og viktigste delen av analysene tar utgangspunkt i tabell 3.6 som viser hvilken vekt, hvis noen, sakkyndigrapportene har fått i bevisvurderingen, sortert på tilbakemeldingskategori fra BSK. Mange av sakkyndigrapportene har flere vurderingstema – for eksempel hvorvidt et barn har spesielle omsorgsbehov, foreldrenes omsorgsevne og tilknytning mellom foreldre og barn – og hvilken vekt avgjørelsesorganet har lagt på de sakkyndige vurderingene kan da være forskjellig for de ulike temaene i rapporten, eller med andre ord for de ulike bevistemaene retten skal ta stilling til. Derfor kan det for en og samme rapport være krysset av i flere kolonner, noe som gir et totalt antall funn større enn antall saker som er analysert. I tabellens kolonner er det en skala fra at rapporten overhodet ikke er omtalt i bevisvurderingen, eller at den omtales men ikke tillegges vekt, til at den tillegges selvstendig vekt.

I noen avgjørelser er det vanskelig å si sikkert om i hvor stor grad avgjørelsesorganet har fulgt BSKs vurderinger, ettersom det i disse sakene mangler en omtale av innholdet i BSKs tilbakemelding, og eventuelt innholdet i korrigeringer den sakkyndige har gjort ved skriftlig tilleggsrapport eller muntlig tilleggsforklaring. Dersom de sakkyndige vurderingene da vektlegges i rettens bevisvurdering på noen punkter, blir det vanskelig å vite om dette skjer på punkter der BSK har vært

kritiske, eller på punkter der rapporten ikke har blitt kritisert av BSK. Denne usikkerheten er det tatt høyde for i tabellen som oppstiller funnene og analysene av disse. For noen av tingrettsavgjørelsene som er analysert, har vi hatt tilgang til BSKs tilbakemeldinger, fordi disse inngår i utvalget av BSK-tilbakemeldinger vi har analysert i det foregående. Vi har analysert disse for om mulig å kaste lys over hva som er kritisert i de aktuelle sakkyndigrapportene og dermed å kunne si i hvilken utstrekning tingrettene har fulgt eller gått på tvers av BSKs vurderinger. Dette har redusert antallet avgjørelser der vi er usikre på om rapporten tillegges vekt på punkter BSK har kritisert til henholdsvis ett fylkesnemndsvedtak og 3 dommer, totalt 4 saker.

Da vi systematiserte og analyserte funnene fra henholdsvis fylkesnemnder og domstoler, så vi at det var samsvarende funn fra disse avgjørelsesorganene. Ettersom antallet avgjørelser fra hvert avgjørelsesorgan var nokså lite, anser vi det som mest hensiktsmessig å fremstille funnene samlet for fylkesnemnder og domstoler. Det er samlet sett 45 avgjørelser i utvalget (16 fylkesnemndsvedtak, 17 tingrettsavgjørelser og 12 lagmannsrettsavgjørelser), hvorav 42 hvor sakkyndigrapportene har vært behandlet av BSK. Tabeller som viser funnene fra fylkesnemnder og domstoler hver for seg er inntatt som vedlegg 5 i rapporten.

Tabell 3.6 Fylkesnemndenes og domstolenes anvendelse av sakkyndigrapporten i sin bevisvurdering

	Ikke omtalt i bevisvurderingen	Ingen vekt	Liten vekt	Vekt i samsvar med andre bevis	Selvstendig vekt på ikke kritisert(e) punkt(er)	Selvstendig vekt på kritisert(e) punkt(er)	Selvstendig vekt. Uklart om kritisert her.
2 Mindre bemerkninger				4	8		
3 Bemerkninger	1		1	9	9		4
4 Krav om tilleggsrapport	2			3	4		
5 Alvorlige bemerkninger	3	3		3			
Ukjent tilbakemeldingskategori			1	1			
Ikke forelagt BSK som påkrevd	2			2			1

Samletabellen (3.6) for fylkesnemnder og domstoler viser at i tilfeller der rapporten har fått tilbakemeldingskategori 5 – alvorlige bemerkninger, omtales den ikke (3 tilfeller), tillegges ingen vekt (3 tilfeller) eller vektlegges når den er i samsvar med andre bevis (3 tilfeller). Den tillegges ikke i noe tilfelle selvstendig vekt.

For kategori 3 forekommer det heller ikke at rapportene tillegges selvstendig vekt på punkter der det fremgår at de er kritisert, men i fire tilfeller er det usikkert ut fra det foreliggende materialet om rapporten er kritisert på dette punktet.

For kategori 2 vektlegges rapportene i avgjørelsene i utvalget bare på punkter de ikke er kritisert. Det er naturlig at funnene er slik, da kritikken i kategori 2-tilfellene gjerne rammer annet enn selve vurderingene til den sakkyndige, så som lengden på rapporten, sitatteknikk og beskrivelse av bakgrunnsopplysninger.

Ser man kategoriene 2 til 5 under ett, ser man at rapporter som har fått kritikk fra BSK anvendes klart hyppigst på punkter der de samsvarer med andre bevis i saken. Dette forekommer i 20 tilfeller.

At rapporter som er kritisert av BSK tillegges *selvstendig* vekt, forekommer til sammenlikning i 21 tilfeller på punkter der rapporten *ikke* er kritisert, i *ingen* tilfeller på punkt(er) der det fremgår at den er kritisert og fire tilfeller der det er uklart om kritikken i BSKs uttalelse rammer de punktene der rapporten anvendes.¹⁹

Til tross for de fire tilfellene der vi ikke vet om rapporten vektlegges på tvers av eller i samsvar med BSKs vurderinger, fremtrer det som tydelig at avgjørelsesorganene legger vekt på BSKs tilbakemeldinger. Av ni saker med kategori 5, alvorlige bemerkninger, er det *ingen* der avgjørelsesorganet har lagt vekt på sakkyndigrapporten på andre punkter enn der den samsvarer med andre bevis. For saker med kategori 3, bemerkninger, forekommer det at rapporten tillegges selvstendig vekt i 13 tilfeller. Bemerkninger vil imidlertid ofte ramme noen punkter i rapporten og ikke alle, for eksempel kan vurderingen av barnets fungering og omsorgsbehov være fullgod, mens vurderingen av mors helsetilstand og omsorgsevne kan være mangelfull fordi man ikke har gjort tilstrekkelige undersøkelser, eller vurderingen av foreldrenes helsetilstand og omsorgsevne kan være bra, mens vurderingen av barnets tilknytning til fosterhjemmet kan være mangelfull. I en del tilfeller kan det også være måten rapporten er skrevet på som er problemet, for eksempel at enkelte forhold er for kortfattet beskrevet. Dermed kan det som mangler suppleres ved muntlig utdypning fra den sakkyndige i vedkommendes vitneforklaring. Slik muntlig tilleggsforklaring etterspørres normalt av BSK når saker får tilbakemeldingen kategori 3 bemerkninger. Avgjørelsene fra fylkesnemndene og domstolene er ikke alltid tydelig på hva som fremgikk av rapporten, og hva som er fremkommet ved muntlig forklaring, og om denne vitneforklaringen anses å adressere merknadene fra BSK tilfredsstillende.

Oppsummering av resultater fra spørreundersøkelse og intervju

Funn fra spørreundersøkelsen sendt til fylkesnemnder og domstol tyder på at respondentene har tillit til BSKs kvalitetssikring. På en skala fra 1=helt uenig til 6=helt enig svarer respondentene fra fylkesnemndene i snitt 4,22 på påstanden om BSKs tilbakemeldinger gir tillit til at sakkyndigrapporten er kvalitetssikret. På likelydende påstand svarer dommerne 4,63. Altså er både medlemmer av fylkesnemndene og dommere enig i at BSKs tilbakemeldinger har en verdi i deres arbeid.

Det er ulike vurderinger i informantgruppene i dybdeintervjuene om bemerkningene til sakkyndigrapporter tillegges stor vekt eller ikke i avgjørelsesorganene. Noen mener at bemerkningene tillegges stor vekt og sier det er et tungt bevis. Andre sier det har begrenset verdi for avgjørelsen, men at det skaper trygghet for de psykologfaglige vurderingene som er gjort mht. sammenheng mellom premiss, metodebruk og konklusjon. Dårlige rapporter har liten bevisverdi. Tidligere hadde man kanskje tillit til en rapport det ikke var grunnlag for. En sakkyndigutredning sies å ha større betydning når den er rettsoppnevnt enn når den er bestilt av partene. Videre er det et par informanternes erfaring at fylkesnemndene legger større vekt på sakkyndigrapporten, mens fagkyndige og medlemmene er friere i sine vurderinger.

3.3 Vurderinger

3.3.1 Kvalitet på sakkyndigrapporter

Alle respondentgrupper synes å være enig i at sakkyndigrapporter i det store og hele er av god kvalitet, og at BSK har tjent som en god instans for å luke ut rapporter av spesielt dårlig kvalitet. Det er allikevel vanskelig for de fleste respondentgrupper å ha en klar formening om BSK har bidratt til å øke kvaliteten på rapportene. Dette er et empirisk spørsmål som er vanskelig å besvare

¹⁹ I de fire sakene der rapportene ikke er forelagt BSK som påkrevd, er de i to tilfeller ikke omtalt i avgjørelsesorganets bevisvurdering. I to tilfeller er de tillagt vekt i samsvar med andre bevis, og i den ene saken også selvstendig vekt på et punkt.

uten at det gjennomføres svært omfattende analyser, og selv etter slike analyser vil det være vanskelig å konkludere med i hvor stor grad eventuelle kvalitetsendringer kan tilskrives BSKs tilbakemeldinger.

På tross av det overordnet positive bildet som tegnes av sakkyndigrapportene, har BSK vurdert at det er en økning i antallet rapporter av dårligere kvalitet, dette kan skyldes minst to forhold: 1) At BSK har reelt sett fått tilsendt rapporter av dårligere kvalitet de siste årene. Eller 2) at kommisjonsmedlemmene i BSK har endret seg noe i hvordan de vurderer rapportene og dermed har justert sin vurdering av de mangler som rapportene har. Sett i sammenheng med inntrykket fra dybdeintervjuene om at det har blitt færre dårlige rapporter, kan dette tyde på at BSK har innskjerpet sine vurderingskriterier snarere enn at sakkyndigrapportene har fått dårligere kvalitet. Denne tolkningen er også forenlig med funnet om at det var en økning i bemerkninger i noen deler av sakkyndigrapportene i samme tidsrom som ny kommisjon ble etablert (2013). Overgangen fra 3 til 5 bemerkningskategorier som ble innført etter 2010 kan ha vært en medvirkende årsak til justeringen i antall bemerkninger og endring i rapportert kvalitet på sakkyndigrapportene i årene som fulgte. Allikevel kan vi ikke totalt utelukke at det her dreier seg om at kvaliteten på en noe større andel rapporter er blitt dårligere, og at vurderingskriteriene til BSK ikke har endret seg betydelig.

Med disse forbeholdene er vår vurdering av økningen i antallet kritiske bemerkninger et uttrykk for at BSKs vurderingspraksis er noe innskjerpet/strengere og justert i forhold til både endring i bemerkningskategorier og kommisjonens sammensetning.

Kvalitetssikringsprosesser i BSK

Analysen knyttet til kvalitetssikringsprosesser i BSK tyder på at BSK opptrer forutsigbart og konsistente i sin evaluering av rapportene. Analysene viser også at BSK har vært konsistente i alle årene BSK har virket. Dette styrker ytterligere funnene om at BSK har arbeidet under like prinsipper hva gjelder sammenheng mellom antall og type bemerkninger og bemerkningskategori.

Våre analyser på dette punktet er ikke uttømmende og det vil uansett være vanskelig å gjøre slike uttømmende analyser i naturalistiske evalueringer og studier som denne. Det er viktig å påpeke at likeledes som sakkyndigarbeid er bygget på klinisk skjønn, noe BSK heller ikke overprøver, så tar også kommisjonsmedlemmenes vurderinger høyde for aspekt i sakene som ikke kartlegges i denne evalueringen. Vår analyse utført for å vurdere om hvorvidt andre, mindre sentrale faktorer for BSKs vurdering, som den sakkyndiges anbefaling i saken, hadde betydning for hvilken bemerkningskategori rapporten ble vurdert til viste at det ikke var en slik sammenheng tilstede, noe som styrker de positive funnene knyttet til BSKs arbeidsmetoder.

I tillegg til vår egen gjennomgang av utvalgte saker, har aktørene som berøres av BSKs vurderinger blitt spurt om sine opplevelser av bemerkningene. Hovedfunnet er at avgjørelsesorganene opplever BSKs tilbakemeldinger som gode. De sakkyndige på den andre siden gir tilbakemelding om at de i mindre grad opplever BSK som konsistente og er mindre enig i at kvaliteten på tilbakemeldingene er gode og nyttige. Dette må ses i lys av at sakkyndige i større grad ønsker å lære av tilbakemeldingene BSK gir, noe som synes å ikke være ivaretatt i stor nok grad i dagens modell. Dette veiledningsaspektet fremheves som mangelfullt også av BSK. Kommisjonsmedlemmene påpeker særlig at de skulle sett at BSK hadde utformet flere informasjonsskriv enn det som har vært tilfelle så langt.

3.3.2 Anvendelse av BSKs bemerkninger i avgjørelsesorganene

Totalt sett – og med forbehold om de usikkerhetsmomentene som ligger i antallet avgjørelser som er analysert, og uklarhet om tilbakemeldingene fra BSK i noen tilfeller – tegner det seg et bilde av at avgjørelsesorganene vektlegger BSKs tilbakemeldinger ved sin bevisvurdering. BSKs bemerkninger ser derfor ut til å tjene et formål i avgjørelsesorganenes bevisvurdering og således

kan det sies at BSKs arbeid har en funksjon for avgjørelsesorganene. Fra et rettsikkerhetsperspektiv kan det tyde på at avgjørelsesorganene tar til etterretning og benytter aktivt BSKs bemerkninger i sin bevisvurdering, og at dette skjer i tråd med alvorlighetsgraden av bemerkningene.

Analysen om anvendelse av BSKs bemerkninger i avgjørelsesorganene støttes i stor grad av de funn som gjøres i spørreundersøkelser og dybdeintervju. De som skal bruke BSKs bemerkninger i avgjørelsesorganene ser ut til å oppleve bemerkningene som treffende og av god kvalitet. Samtidig er det ikke slik at avgjørelsesorganene ukritisk bruker BSKs bemerkninger, men også selv gjør vurderinger om når og i hvilken grad sakkyndigrapporten og BSKs bemerkninger skal vektlegges. Våre respondenter fra avgjørelsesorganene har understreket viktigheten av at de på selvstendig grunnlag også vurderer både sakkyndigrapporten og eventuelle bemerkninger anført av BSK. Dette styrker inntrykket av BSK som et organ som gir avgjørelsesorganene i stand til å ta velbegrunnede avgjørelser når det kommer til bruken av sakkyndigrapporter som bevis. Samtidig som avgjørelsesorganene ikke ukritisk benytter seg av BSKs uttalelser og sakkyndigrapportene som bevis.

3.3.3 Samlet vurdering

Funn fra gjennomgang av BSKs egen statistikk og uttalelser fra informanter i spørreundersøkelse og dybdeintervju kan tyde på at sakkyndigrapporter oppleves å være av god kvalitet, men at BSK kan ha justert seg noe i sin vurdering av rapportene i løpet av kommisjonens virke som har resultert i rapportering av flere mindre god rapporter. Det er allikevel vanskelig å vurdere hvorvidt denne endringen i kvalitet på sakkyndigrapporter kan tilskrives BSK, og eventuelt om det ville tegnet seg et annet bilde hvis ikke BSK hadde evaluert sakkyndigrapporter.

Videre tyder våre funn på at det er forutsigbare og konsistente kvalitetssikringsprosesser som kjennetegner det arbeidet BSK gjør i sin vurdering av rapportene. Dette støttes av funnene gjort i analyser av bruken av BSKs bemerkninger i avgjørelsesorganene ved at det ser ut til å være sammenheng mellom de bemerkninger BSK gir sakkyndigrapporter og vektleggingen som skjer i avgjørelser. Det er allikevel viktig å bemerke at motforestillinger som går på tvers av det overordnede bildet har blitt fremmet. Spesielt mener de sakkyndige at måten kvalitetssikringen gjennomføres på, altså BSKs form, ikke er tilstrekkelig for å sikre god kvalitet i sakkyndigrapporter. Uttalelser fra BSKs kommisjonsmedlemmer kan også tolkes dithen at for lite av BSKs tid settes av til å drive utadrettet veiledning til de aktører som berøres av BSKs vurderinger. Videre er det viktig å merke seg at vi, basert på våre metoder, ikke kan utelukke vurderinger i BSK der rapporter som har vesentlige feil og mangler ikke har blitt oppdaget og dermed ikke blitt gjenstand for analyse i denne evalueringen. Sakkyndig psykolog Sverre Asmervik problematiserer nylig i en artikkel i *Advokatbladet*²⁰ noen sakkyndiges skråsikkerhet, mangel på drøfting av alternative hypoteser, og svikt i forholdet mellom premiss og konklusjon i to sakkyndigrapporter han relativt nylig har hatt befatning med. Spesielt relevant for denne evalueringen er at BSK ikke hadde bemerkninger til noen av rapportene. Dette inntrykket har også blitt kommunisert av noen av våre informanter som har bemerket at de har opplevd at rapporter de selv mener holder dårlig kvalitet ikke har fått slike bemerkninger i BSK. Med våre metoder kan vi ikke utelukke at slike «brister» i BSKs vurderinger skjer, og for at disse skal minimeres kan noen av de anbefalte tiltakene under veie opp for inkonsistens i vurderinger som nevnt over.

Vår samlede vurdering er at opprettelsen av BSK bidrar til å ivareta rettsikkerheten til sårbare grupper barn og familier som berøres av barnevernloven. Samtidig viser våre analyser av kvalitet i

²⁰ Sverre Asmervik, «Hva er det med noen sakkyndige? Om sakkyndige, Barnesakkyndig kommisjon og rettsikkerhet», i *Tidsskrift for Familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål* nr. 3 (2015). Versjoner av teksten er også publisert i *Advokatbladet* nr. 5 (2015) <http://www.advokatbladet.no/2015/05/hva-er-det-med-noen-sakkyndige/>, og *Bergens tidende* 26. september 2015 <http://www.bt.no/meninger/kronikk/Hva-er-det-med-noen-sakkyndige-3446993.html>

sakkyndigrapporter og kvalitetssikringsprosesser i BSK og avgjørelsesorganene at det bør iverksettes flere tiltak for å forbedre- og videreutvikle arbeidet:

- Intensivere veiledningsvirksomhet mot sakkyndige og bestillere av sakkyndigoppdrag
- Opprettholde dagens praksis med jevnlig møter/samlinger i kommisjonen der vurderingskriterier og praksis drøftes
- Utskiftninger av kommisjonsmedlemmer ved nyoppnevnte kommisjoner slik at nye medlemmer kan tilføre nye perspektiver
- Styrke kompetansen i kommisjonen knyttet til vurderinger av flerkulturelle problemstillinger i sakkyndigrapportene
- Opprette kommunikasjonskanaler mellom BSK og avgjørelsesorganene for å formidle eventuell uenighet knyttet til BSKs vurderinger av sakkyndigrapporter

Anbefalingene utdypes i kapittel 12.

4 BSKs sammensetning og kompetanse

4.1 Problemstilling og metode

Spørsmålene som skal undersøkes er hvilke kvalifikasjoner kommisjonens medlemmer bør ha, sett hen til intensjonen med kommisjonen og om kommisjonens sammensetning gjenspeiler dette. Problemstillingene er belyst ved hjelp av dokumentstudier og intervjuer med BSK og BLD. Viktige dokumenter har vært Ot. prp. nr. 68 (2007–2008), Barne- og likestillingsdepartementets skriv om arbeidsoppgaver og saksbehandlingsregler for BSK og BSKs årsrapporter.

I intervjuene med kommisjonen har vi bl.a. spurt om hvordan man på generelt grunnlag vurderer kommisjonsmedlemmenes kompetanse og om det er kompetanse som kommisjonen mangler. I møte med departementet har vi særlig fått mer informasjon om prosess for rekruttering av kommisjonsmedlemmer og hva man har lagt vekt på ved sammensetning av kommisjonen.

4.2 Føringer for kommisjonens sammensetning

Når det gjelder kommisjonens sammensetning så BLD det i Ot. prp. nr. 68 (2007–2008) som viktig at kommisjonen bestod av medlemmer med høy faglig kompetanse og sterk personlig integritet. Det ville være av avgjørende betydning for kommisjonens legitimitet at dens uttalelser ble anerkjent. Man mente derfor at det ville være svært viktig at kommisjonen bestod av fagfolk som kunne garantere for dens faglige og uavhengige stilling. Departementet så det som viktig at kommisjonen hadde kompetanse og innsikt i situasjonen til barn og familier med innvandringsbakgrunn i Norge²¹. Tilsvarende gjaldt kompetanse på samiske barn og barn tilhørende nasjonale minoriteter.

Når det gjaldt kommisjonens sammensetning, ble det videre påpekt at mange barnevern-utredninger reiser problemstillinger som krever spesialkompetanse hos den som utreder. Kommisjonene burde derfor ha en bred sammensetning når det gjaldt medlemmenes faglige kompetanse, yrkesbakgrunn og geografisk plassering.

4.3 Departementets utdyping av krav til kommisjonens sammensetning

I skriv om arbeidsoppgaver og saksbehandlingsregler for Barnesakkyndig kommisjon²² gjentas kravene om kommisjonens sammensetning. Det står videre at kommisjonsmedlemmene primært skal være utdannet som psykologer eller psykiatere, men også andre yrkesgrupper med utdanning på hovedfagsnivå/mastergrad kan unntaksvis og ut fra en individuell vurdering oppnevnes som kommisjonsmedlemmer. Kommisjonen skal oppnevnes fra hele landet og det skal være kjønnsbalanse i kommisjonen.

I dette skrevet heter det videre at kommisjonsmedlemmene har denne oppgaven som bierverv. Det fremgår videre at kommisjonsmedlemmene ikke skal jobbe heltid som sakkyndig i barnevernssaker mens de innehar vervet. De har imidlertid anledning til å være sakkyndige etter barneloven. De har også anledning til å inneha verv som fagkyndige medlemmer av fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker. Det er kommisjonsleder som vurderer om det enkelte kommisjonsmedlem er habil i den enkelte sak.

Kommisjonsmedlemmene oppnevnes for en periode for tre år av gangen, men det er ikke satt regler for hvor mange perioder man kan være oppnevnt som kommisjonsmedlem.

²¹ Senere i rapporten er dette omtalt som flerkulturell kompetanse

²² Utarbeidet av Barne- og likestillingsdepartementet 17.12.2009

4.4 Om rekruttering av kommisjonsmedlemmene

4.4.1 Generelle kompetansekrav

Ved etableringen av kommisjonene for de to første periodene 2010–2012 og 2013–2015 er rekrutteringen av kommisjonsmedlemmer gjennomført som en åpen prosess der departementet - gjennom «stillingsannonser» - har søkt etter medlemmer til kommisjonen. I annonsene blir det informert om hva som er formålet med kommisjonen, hva slags kompetanse man bør ha, hvor lang tid man oppnevnes for og hvordan man kan få nærmere opplysning om hva det vil si å være kommisjonsmedlem i BSK. I «stillingsannonsen» for nye medlemmer til perioden 2013–2015 ble det stilt følgende krav om kompetanse:²³

«Søkere bør være psykologspesialist eller psykiater med relevant spesialisering. Andre med tilsvarende kompetanse kan vurderes. Kommisjonsmedlemmene skal ha solid barnefaglig kompetanse, og fortrinnsvis solid barnesakkyndig erfaring. Samtidig er det ønskelig at medlemmene p.t. ikke jobber heltid som sakkyndig i barnevernssaker. Kommisjonen som helhet skal ha god balanse mellom kjønnene, representere hele landet og ha minoritetskunnskap. Hvert medlem vil motta gjennomsnittlig tre rapporter pr. uke. Arbeidet betales pr. time etter gjeldende salærsatser. Kommisjonsmedlemmene oppnevnes for tre år av gangen av Kongen i statsråd. Kommisjonsmedlemmene skal utføre sitt arbeid fra der de bor. De blir fulgt opp med opplæring og jevnlig faglige samlinger. Det er utarbeidet en egen veileder for sakkyndig arbeid i barnevernssaker. Veilederen skal ligge til grunn for kommisjonens vurdering av de sakkyndige rapportene.»

BLD opplyser at man fikk mange gode søkere til både første gangs- og annen gangs oppnevning av kommisjonsmedlemmer. Søkerne hadde gjennomgående lang erfaring fra klinisk virksomhet og som sakkyndig i barnevernssaker. Ved utvelgelse av kommisjonsmedlemmer ble det begge gangene lagt vekt på at søkerne i tillegg også hadde forskningskompetanse og -erfaring. Dette ble ansett som viktig for å vurdere metodebruken i de sakkyndiges arbeid. Jf. også utvalgets omtale av metodesvakheter i sakkyndigrapportene. Pr. i dag har BSK tre medlemmer med akademisk kompetanse på PhD-nivå. DRK har langt flere.

Innsikt i barn og foreldre med innvandringsbakgrunn

Det har vært en utfordring å rekruttere kommisjonsmedlemmer med en tydelig kompetanse og innsikt om barn og familier med innvandringsbakgrunn. Ved første oppnevning hadde ett av kommisjonsmedlemmene en tydelig flerkulturell kompetanse, men vedkommende trakk seg fra kommisjonen etter kort tid. Ved andregangs rekruttering var det en søker med tydelig flerkulturell kompetanse, men søkeren trakk seg før oppnevningen. Ved behandling av søknadene har man derfor måttet undersøke om dette kravet kan tilfredsstilles på annen måte, ved å se på i hvilken grad søkerne har noe flerkulturelle kompetanse. BLD har opplevd tilsvarende utfordringer når det gjelder å rekruttere kommisjonsmedlemmer med kompetanse om samiske barn eller barn fra nasjonale minoriteter.

²³ Blant annet utlyst i Tidsskrift for Norsk Psykologforening og lagt ut på Psykologforeningens hjemmeside. I forbindelse med 2013-oppnevningen ble Norsk barne- og ungdomspsykiatrisk forening bedt om å sende ut informasjon til sine medlemmer

4.4.2 Kommisjonens sammensetning

Gjennomgangen viser at kommisjonens sammensetning tilfredsstiller kravene som er stilt med hensyn til geografisk spredning og kjønnsbalanse. Fordelingen av kommisjonsmedlemmer mellom landsdelene er som følger:

- Sør-Øst Norge 7
- Vestlandet 3
- Midt-Norge 3
- Nord-Norge 2

Kommisjonen består av åtte kvinner og sju menn. 12 av medlemmene er psykologspesialister, ett medlem er psykolog PhD og to medlemmer er barnepsykiatere. Siden etableringen av BSK har det vært oppnevnt to kommisjoner. Ved oppnevning av kommisjonen for den siste perioden ble åtte medlemmer fra den første kommisjonen oppnevnt på nytt. Det er fremmet synspunkter om at det er viktig med jevnlig utskiftinger av deler av kommisjonen slik at nye medlemmer kan tilføre nye perspektiv og vurderinger og dermed at ikke BSK blir for enige der de kanskje burde ha andre kriterier og terskler for sine vurderinger.

Kommisjonen oppnevnt for den første perioden bestod av 11 psykologer, mens nåværende kommisjon har 15 medlemmer og er også styrket med barnepsykiatrisk kompetanse som nevnt ovenfor.

Både sakkyndige og kommisjonsmedlemmer som vi har intervjuet vurderer kommisjonens kompetanse som god. De trekker fram at det er spesielt viktig at kommisjonsmedlemmene har erfaring fra sakkyndig arbeid og klinisk erfaring. Når det gjelder flerkulturell kompetanse nevnes at dette en «mangelvare» i hele behandlingsskjeden. Det er ulike oppfatninger om hvor viktig det er at BSK har spisskompetanse på dette området, men de sakkyndige må ha det.

4.4.3 Oppdrag som sakkyndig mens man er kommisjonsmedlem

Som nevnt ovenfor åpner regelverket om kommisjonens sammensetning for at kommisjonsmedlemmer også kan være sakkyndig i barnevernssaker, men ikke på heltid. Foranledningen til denne bestemmelsen var at praksis som sakkyndig ble ansett som viktig for å rekruttere godt kvalifiserte kommisjonsmedlemmer. For kommisjonsmedlemmenes del var det dessuten viktig å ha noen saker for å kunne fortsette å stå oppført i register over sakkyndige som har tatt to-årig deltids utdanningsprogram for barnefaglige sakkyndige. Nå er dette kravet endret slik at man er unntatt fra kravet om å ha saker i den perioden man sitter i kommisjonen. I inneværende periode har åtte av 15 medlemmer hatt oppdrag som sakkyndige i barnevernssaker. Ett medlem har til sammen hatt 14 saker, ett annet medlem har hatt ni saker og de øvrige fra en til fire saker. Til sammen har kommisjonsmedlemmene i inneværende periode hatt om lag 35 saker. Kommisjonen har i løpet av denne perioden hatt et sted mellom 2 600 og 2 700 saker til kvalitetssikring. Sett i forhold til det samlede antall saker som har vært behandlet av kommisjonen i denne perioden, utgjør dette en liten andel. Når vi sammenlikner med hvor mange saker godkjente sakkyndige har hatt i toårsperioden fra 1.4.2013 til 23.4.2015 viser det seg også at mange av dem har hatt et fåtall saker. I gjennomsnitt hadde hver sakkyndig fire saker i løpet av denne perioden. Av totalt 430 sakkyndige er det 20 sakkyndige som hadde mer enn 14 saker fordelt på disse to årene.

Spørsmålet om det utfordrer kommisjonsmedlemmenes habilitet at de har sakkyndigoppdrag mens de er medlem av kommisjonen omtales i kapittel 6.

4.5 Vår vurdering

Etter vår vurdering er kommisjonen sammensatt i tråd med intensjonene om hvordan kommisjonene bør være sammensatt. Vi har merket oss at departementet har lagt vekt på at kommisjonsmedlemmene i tillegg til klinisk- og barnefaglig kompetanse og barnesakkyndig kompetanse også bør ha forskningskompetanse. Pr. i dag har tre av kommisjonsmedlemmene akademisk grad på PhD-nivå. Forskningskompetanse beskrives som særlig relevant for arbeidet med å vurdere metodebruken i sakkyndigarbeidet. Dette poenget er også understreket av flere av våre informanter. Kravet om geografisk spredning av kommisjonsmedlemmer og kjønnsbalanse er ivaretatt.

Vi har imidlertid merket oss at det har vært utfordrende å rekruttere kommisjonsmedlemmer som tilfredsstillende kravet om at kommisjonen skal ha kompetanse og innsikt i situasjonen til barn og familier med innvandringsbakgrunn, samiske barn og unge fra nasjonale minoriteter i Norge. Statistikk²⁴ viser at andelen førstegangsregistrerte barn og ungdom i barnevernet har økt både for gruppene bestående av norskfødte barn med innvandrerforeldre og gruppen bestående av barn som selv er innvandrere i perioden 1993/98 til 2005/10. Det har også vært en liten økning i andelen barn med en norskfødt og en innvandrerforelder. Sett i lys av denne utviklingen vil det etter vår vurdering være behov for å styrke kompetansen om barn med flerkulturell bakgrunn i neste mandatperiode. Det bør også for fremtidige kommisjoner legges vekt på å sikre en god balanse mellom kontinuitet og fornyelse, jf. også våre vurderinger i kapittel 3.3.3.

Anbefaling utdypes i kapittel 12.

²⁴ Kilde: NOVA-rapport 9/14

5 Kommisjonens arbeidsform

5.1 Problemstilling og metode

I dette kapittelet ser vi nærmere på hvordan sakene prioriteres og om saksbehandlingsrutinene mv. følges og om de fungerer. Vi har også sett nærmere på utvikling i saksbehandlingstid, tidsbruk pr. sak og utviklingen i kommisjonens samlede ressursbruk. Spørsmålene om kommisjonen opptrer enhetlig, og kommisjonens kommunikasjon med avgjørelsesorganene og de sakkyndige, herunder form og innhold i dens bemerkninger til de sakkyndiges vurderinger, er belyst i kapittel 3.

Data for å belyse spørsmålene knyttet til kommisjonens arbeidsform er hentet inn gjennom dokumentstudier, intervjuer og spørreundersøkelser. Sentrale dokumenter har vært Barne- og likestillingsdepartementets skriv om arbeidsoppgaver og saksbehandlingsregler og BSKs årsmeldinger. I spørreundersøkelsen blant kommisjonsmedlemmene ble det reist spørsmål om sakene behandles på en effektiv og forsvarlig måte, og om hastesakene gjør det vanskelig å overholde fristene i de «vanlige sakene». I intervjuene ble relevante informanter bedt om å gi sin vurdering av kommisjonens arbeidsformer når det gjelder:

- Effektive arbeidsformer (god saksflyt og gode rutiner ved behandling av saker)
- Opplæring og møteplasser for utvikling av felles praksis
- Tilstrekkelig ressurser
- Effektiv kommunikasjon/informasjon
- Hensiktsmessig ansvars- og oppgavefordeling mellom sekretariatet og kommisjonsmedlemmene og internt i sekretariatet
- Hvordan oppfattes BSKs prioritering av saker? Hvordan vurderes BSKs kapasitet til å behandle saker ved stor pågang og hastesaker?

5.2 Omfang av saker etter oppdragsgivere

Barneverntjenesten har i hele perioden vært den største oppdragsgiver for BSK. Andelen av saker fra barneverntjenesten har gått noe ned i perioden og utgjorde i 2014 om lag 60 % av totalt innkomne saker. Saker fra domstolene har økt noe til en andel på 30,8 % for tingrettene og 3,2 % for lagmannsrettene i 2014. Alt i alt har antall innkomne saker gått noe ned fra 2012 til 2014.

Tabell 5.1 Oversikt over oppdragsgivere 2010–2014

	2010	2011	2012	2013	2014
Barneverntjenesten	393	602	697	640	551
Fylkesnemnda	29	27	36	57	35
Tingretten	113	211	224	284	281
Lagmannsretten	4	7	14	11	29
Høyesterett		1			
Private parter	6	9	17	12	17
SUM	545	857	988	1004	913

5.3 Saksbehandlingsregler

Barne- og likestillingsdepartementet fastsatte i eget skriv av 17.12.2009 arbeidsoppgaver og saksbehandlingsregler for Barnesakkyndig kommisjon. Her heter det:

«Barnesakkyndig kommisjon skal uten opphold skal behandle sakene som sendes inn. Kommisjonsleder skal raskt gå gjennom mottatt rapport, og i løpet av neste 1–2 virkedager fordele den til minst to av kommisjonens medlemmer som begge skal gå gjennom rapporten. Kommisjonens leder bestemmer hvilke medlemmer som skal behandle den enkelte sak, og hvilken frist saken skal behandles innenfor. Rapporten fordeles til de medlemmer som anses kvalifisert til å vurdere den faglige kvaliteten på det arbeidet som er gjort ut fra de problemstillinger rapporten omhandler, og som kan gå gjennom rapporten innen den tid som står til rådighet.

BLDs veiledende retningslinjer for sakkyndig arbeid i barnevernssaker for barneverntjenesten, fylkesnemnda eller domstolen skal utgjøre grunnlaget for kommisjonens vurdering om de sakkyndige rapporter er av en slik kvalitet at bl.a. faglighet, etiske betraktninger og kritiske anvendelser av metoder er ivarettatt. Vurderingene skal ta utgangspunkt i om mandatet er besvart, bruk av komparentopplysninger og kildeopplysninger, faglige vurderingstema, metoder, rapportens vurderinger, fagetiske vurderinger m.fl.

Kommisjonsmedlemmene skal vurdere rapportene uavhengig av hverandre og skal ikke ha kontakt om de vurderinger de gjør underveis i en sak. Kommisjonsmedlemmene har imidlertid anledning til muntlig å konsultere de andre kommisjonsmedlemmene ved en vurdering av en rapport. Dette kan f. eks. være i saker som omhandler særlig utfordrende problemområder. Slike konsultasjoner bør gå via leder. Navnet på den sakkyndige som har skrevet rapporten skal være ukjent for kommisjonsmedlemmene som vurderer rapporten, for å sikre uavhengige vurderinger.

I tilfeller der den ene eller begge kommisjonsmedlemmene mener rapporten på sentrale punkter er mangelfull, der det reises andre vesentlige innvendinger mot rapporten eller kvalitetsvurderingen av andre grunner anses som vanskelig, kan kommisjonens leder tiltre ved behandlingen av rapporten. Initiativ til dette kan komme fra den ene eller begge kommisjonsmedlemmene som har gjennomgått rapporten og fra lederen selv. Utover dette er det ikke kommisjonsleders oppgave selv å vurdere sakkyndige rapporter eller overprøve kommisjonsmedlemmenes vurderinger.

Kommisjonsleder kan bestemme at en sak skal behandles i felles møte (enten ved at man fysisk møtes i Oslo, telefonmøte og lignende). Spesielt vanskelige saker og saker av stor prinsipiell interesse kan etter leders bestemmelse behandles med alle kommisjonsmedlemmene tilstede.

Kommisjonsleder skal skriftlig sammenstille kommisjonsmedlemmenes vurderinger. Sammenstillingen utgjør Barnesakkyndig kommisjons vurdering. Kommisjonens vurdering av de innsendte rapportene og eventuelle dissenser/delte oppfatninger/faglig uenighet skal følge den enkelte rapport.

Barnesakkyndig kommisjon ved sekretariatet skal gi oppdragsgiver og den sakkyndige som har avgitt rapport skriftlig tilbakemelding om kommisjonens vurderinger. Vurderingen gis på et eget ark/skjema hvor saksnummer er påtegnet. Det er bare bemerkningen som skal sendes til oppdragsgiver og ikke selve rapporten (den skal oppdragsgiver allerede ha mottatt fra den sakkyndige samtidig som rapporten ble sendt til Barnesakkyndig kommisjon).»

Av BSKs årsmelding for 2010 gikk det fram at kommisjonsleder hadde brukt mye tid på forståelse og utøvelse av saksbehandlingsreglene gitt fra BLD og at flere aspekter ved disse retningslinjene hadde vært diskutert. Et viktig punkt var om kommisjonsmedlemmene skulle kunne snakke direkte med hverandre når det syntes å være uenighet etter at de har kommet med sine bemerkninger. Dette ville etter kommisjonens vurdering være en mer hensiktsmessig måte å håndtere uenighet enn det som fremgår av retningslinjene omtalt ovenfor.

I årsmeldingen heter det videre:

«Det reiste seg raskt problemstillinger knyttet til medlemmenes bemerkninger til rapportene. Rimeligvis har kommisjonsmedlemmene hatt forskjellig type bemerkninger og vektlagt forskjellige sider ved rapportene. Det har også vært ulik vurdering av rapportenes kvalitet. Et sentralt spørsmål ble således hvordan dette skal formidles til oppdragsgiver og sakkyndig. I saksbehandlingsreglene er det eksplisitt sagt at uenighet skal følge saken, men det er ikke beskrevet nærmere hvordan slik uenighet skal synliggjøres. Som det fremgår av kapittel 2.1 har det vært bemerkninger i 30 % av sakene, noe som har medført at utforming av svarbrev til oppdragsgiver og den sakkyndige har vært svært arbeidskrevende. Kommisjonen har drøftet grunnlaget for å komme med bemerkninger, særlig sett hen mot hvor "ideelle" kommisjonen skal kunne kreve at rapportene skal være. Et sentralt spørsmål har vært om kommisjonen skal ha en veiledende oppgave i forhold til den sakkyndige, eller om kommisjonen primært bare skal bemerke mangler og faglige svakheter.

Kommisjonen har også diskutert sider ved sitt mandat. Et spørsmål i denne sammenheng har vært hvorvidt kommisjonen har mandat til å uttrykke uenighet om de konklusjoner den sakkyndige trekker, og hvordan kommisjonen skal formidle uenigheter mellom medlemmene. Det er så langt enighet i kommisjonen om at kommisjonen ikke skal lage andre konklusjoner, men gi uttrykk for at det savnes drøfting eller dokumentasjon i forhold til de konklusjoner den sakkyndige kommer med. Kommisjonen har også konkludert med at leder skal sjekke ut om uenigheter er reelle eller om de fremkommer fordi medlemmene ikke vet om hverandres kommentarer. I sum tar dette mye tid for kommisjonsleder. Kommisjonen har vurdert og kommet frem til at det er mer hensiktsmessig at de to kommisjonsmedlemmene kan snakke direkte med hverandre når det synes å være uenighet etter at de har kommet med sine bemerkninger. Dette synes å være bra, men det kan i noen saker forlenge saksbehandlingstiden en del. Det medfører også at kommisjonsmedlemmene bruker noe mer tid i disse sakene, I to saker har hele kommisjonen deltatt i behandlingen».

BSK kom i brev av 13. desember 2011 med forslag til enkelte endringer i saksbehandlingsreglene for BSK av 17. desember 2009. Når det gjaldt spørsmålet omtalt ovenfor, kom kommisjonen med følgende forslag til endring: «Slike konsultasjoner bør gå via leder. I de tilfellene hvor de aktuelle kommisjonsmedlemmene har forskjellige vurderinger, kan leder sette medlemmene som har gjennomgått rapporten i kontakt med hverandre for å vurdere om det er en reell uenighet eller om det kan enes om en felles vurdering». Departementet var enig i at dette var en akseptabel endring så lenge dette gjøres unntaksvis. Ny tekst i saksbehandlingsreglene fikk følgende ordlyd:

«Slike konsultasjoner bør gå via leder. For å sikre uavhengige vurderinger skal navnet på den sakkyndige som har skrevet rapporten være ukjent for kommisjonsmedlemmene som vurderer rapporten. I de tilfellene hvor de aktuelle kommisjonsmedlemmene har forskjellige vurderinger, kan leder unntaksvis sette medlemmene som har gjennomgått rapporten i kontakt med hverandre. Hensikten er å vurdere om det er en reell uenighet eller om medlemmene kan enes om en felles vurdering».

Etter det vi har kunnet registrere, etterleves saksbehandlingsreglene fastsatt av BLD.

Evalueringen har for øvrig vist at det har vært reist spørsmål om anonymisering av sakkyndiges navn i sakkyndigutredninger. I starten ble anonymiseringen gjennomført manuelt. Anonymiseringen blir nå ivaretatt ved bruk av et program som sladder sakkyndiges navn. Etter omleggingen har det ikke forekommet brudd på regelen om anonymisering av sakkyndige. Etter det vi forstår blir imidlertid ikke tilleggsrapportene anonymisert. Dette har sammenheng med at svarbrevet til de sakkyndige blir gjort kjent for kommisjonen. Da er rapporten ikke lenger anonym.

5.4 Kommisjonens utadrettede virksomhet

Som et ledd i arbeidet med å undersøke kommisjonens arbeidsformer har vi sett nærmere på hva BSKs årsmeldinger sier om kommisjonens utadrettede virksomhet. I årsmeldingen for 2010 trekkes det opp viktige grunner for at kommisjonen bør ha noe utadrettet virksomhet. Det henvises til at det er behov for å informere de aktuelle oppdragsgiverne om BSK og kommisjonens lovpålagte virksomhet. Kommunikasjon og dialog med både oppdragsgivere og de sakkyndige omtales som viktig for å forbedre og utvikle kommisjonens faglige arbeid. Det anses som viktig at kommisjonens arbeid er kjent i offentligheten generelt slik at den får legitimitet i samfunnet som sådan. I tillegg til dette er det ønskelig å ha kontakt med aktuelle forskningsmiljøer for å diskutere muligheter for forskning på det materialet som kommisjonen sitter inne med.

Gjennomgang av årsmeldingene viser følgende utadrettede aktiviteter.

Tabell 5.2 Oversikt over kommisjonens utadrettede virksomhet

År	
2010	Møte med leder av Enheten for kognitiv utviklingspsykologi på Psykologisk institutt om mulig forskning Blitt intervjuet av Vårt Land, Nordland og av Domstoladministrasjonens tidsskrift «Rett på sak»
2011	Kommisjonens leder har deltatt på rundt 10 forskjellige arrangementer; møter, seminarer/undervisningsprogrammer o.l. Fått to henvendelser om forskningsprogrammer
2012	Deltatt på om lag 10 forskjellige arrangementer; møter, seminarer/undervisningsprogrammer o.l. Lagt ut informasjon om Barnesakkyndig kommisjon på hjemmesida Lagt ut to informasjonsskriv om temaene: Tilknytning og samspillobservasjon og Diagnostisering og standardmandat i sakkyndige utredninger
2013	Kommisjonsleder har deltatt på fem forskjellige arrangementer og har en forelesning pr. semester for psykologistudenter ved UIO. Ledet et symposium på Den norske psykologikonferansen i august
2014	Mottatt mange henvendelser om deltakelse i møter, seminarer/undervisningsprogrammer og liknende Møte med direktøren for Sentralenheten for fylkesnemndene og møte med lederne av fylkesnemndene Kommisjonsleder har hatt en forelesning pr. semester for psykologistudenter ved UiO Innlegg om BSK på EKUP-konferanse Innlegg på FOSAPs årskonferanse

Aktivitetene gjengitt i tabellen ovenfor viser at kommisjonen hvert år gjennomfører en del utadrettede aktiviteter, selv om dette ikke er aktiviteter som fremgår av forskrift om kommisjonens oppgaver, organisering og saksbehandling. Vi har ikke grunnlag for å vurdere om omfanget av utadrettet virksomhet totalt sett er stort eller lite, eksempelvis sammenliknet med DRK.

BSK har samlet en del erfaringer om de sakkyndige rapportene i informasjonsskriv, i særlig grad rettet mot oppdragsgivere og sakkyndige. Det er til sammen utarbeidet fire informasjonsskriv i løpet

av kommisjonens funksjonstid. Kommisjonsmedlemmer oppgir at det har vært vanskelig å prioritere dette arbeidet. Fire informasjonsskriv på fire år oppfattes å være lite.

5.5 Intern kompetanseoppbygging

Det er en utfordring å utvikle felles praksis blant kommisjonsmedlemmene og dette arbeidet har stort fokus. Det arrangeres samlinger tre ganger i året der rapporter gjennomgås for å kalibrere og utvikle felles forståelse av maler og retningslinjer. Temaer som har vært behandlet på disse fellessamlingene har bl.a. vært:²⁵

- Hvordan vurdere samspillobservasjon
- Samvær etter barnevernloven
- Kvalitetssikring av rapporter med etniske minoritetsforeldre
- Orientering om utdanningsprogram for barnefaglig sakkyndighetsarbeid
- Komplekse traumer hos barn og unge

5.6 Tidsfrister og tidsbruk pr. sak

I tabellen nedenfor har vi tatt inn opplysninger om utvikling i saksbehandlingstider og tidsbruk pr. sak.

Sakkyndigrapportene fordeles og behandles elektronisk av kommisjonsmedlemmene. I den første tiden var saksbehandlingstiden fastsatt til 8 virkedager. F.o.m. 2015 er saksbehandlingstiden satt til 12 virkedager. Rapporter med kortere tidsfrist før behandling i fylkesnemnd eller domstol kan prioriteres for ikke å forsinke saken. Spesielt vanskelige saker kan ta lengre tid.

Årsmeldingene gir ikke sammenliknbar informasjon om hvordan saksbehandlingstiden har utviklet seg fra 2010 til 2014. Hovedbildet er at saksbehandlingstiden holdes i de aller fleste sakene.

Tabell 5.3 Utvikling i saksbehandlingstid og tidsbruk pr. sak. 2010–2014

År	Krav til saksbehandlingstid	Faktisk saksbehandlingstid	Tidsbruk pr. sak
2010	8 virkedager	Mangler tall	85 minutter
2011	8 virkedager	85 % behandlet innen fristen. 10 dager inklusiv helger og fridager	82 minutter
2012	8 virkedager	8 ½ dag inklusiv helger og fridager/6 ½ dag ekskl. helger og fridager. Gjennomsnitt for hele året: 11 dager	79 minutter
2013	8 virkedager	12 dager i perioden 1.1.–14.4 9 dager ekskl. helger og helligdager i perioden 16.4 – 31.12	87 minutter de tre første månedene 105 minutter resten av året. Årsgjennomsnitt 101 minutter
2014	8 virkedager	83 % behandlet innen fristen	102 minutter

²⁵ Kilde: BSKs årsmeldinger

Av tabellen ser vi altså at gjennomsnittlig tidsbruk pr. sak økte fra 79 minutter i 2012 til 101 minutter i 2013. Tidsbruken pr. sak i 2014 holdt seg på samme nivå som i 2014. Økt tidsbruk er imidlertid ikke et uttrykk for at kommisjonen reelt bruker mer tid pr. sak, men er resultat av at man etter overgang til nytt saksbehandlingssystem har fått en mer riktig registrering av medgått tid pr. sak. Før overgangen var det derfor en underrapportering av tidsbruk.

5.7 Sekretariatet

Sekretariatet for BSK er samlokalisert med sekretariatet for Den rettsmedisinske kommisjon. Statens sivilrettsforvaltning utfører sekretariatsoppgaver for kommisjonen og det er virksomhetens ansatte som leverer tjenester til kommisjonen.; juridisk bistand (0,2 årsverk), kontoraglig bistand (1,0 årsverk) og administrativ bistand (0,15 årsverk) til kommisjonen; til sammen 1, 35 årsverk. I tillegg leverer Statens sivilrettsforvaltning it-tjenester, arkivtjenester m.m. til kommisjonen.

5.8 Resultater fra intervjuene og spørreundersøkelsen

De vi har intervjuet opplever at kommisjonen utviser stor fleksibilitet og god service når det gjelder å kvalitetssikre sakkyndigrapporter med korte tidsfrister før behandling i fylkesnemnd eller domstol. I forbindelse med etablering av Barnesakkyndig kommisjon ble det uttrykt en viss bekymring for at kommisjonen ville bli et forsinkende ledd i behandlingen av barnevernssaker. Vi har ikke fått tilbakemeldinger som tyder på at behandlingen i Barnesakkyndig kommisjon har vært et hinder for rask behandling av forslag til tiltak i barnevernet. Hastesaker oppstår fordi sakkyndige leverer rapportene for sent til møter som er berammet eller at domstolene ser at det er nødvendig med en sakkyndig utredning for behandling av saken. Forsinkelser skyldes sjelden eller aldri BSK. Grunner til at sakkyndige leverer for sent kan være flere; saken er mer komplisert enn antatt, det kan være vanskelig å få avtaler med foreldrene, fristen er satt for tett på hovedforhandling og/eller at sakkyndige påtar seg oppdrag som de strengt tatt ikke har tid til. Kommisjonens medlemmer gir i spørreundersøkelsen uttrykk for at hastesaker i liten grad gjør det vanskelig å holde tidsfristene i de «vanlige» sakene. På spørsmål om man behandler sakene på en effektiv måte sier alle kommisjonsmedlemmene seg helt enig (6) eller nesten helt enig (5) i at sakene behandles på en effektiv måte.

Kommisjonsmedlemmene gir uttrykk for at sekretariatet fungerer og ledes godt. Det oppfattes som viktig at sekretariatet er blitt styrket i perioden.

Det vises til at det er etablert gode rutiner for arbeidet og for utveksling av informasjon mellom sekretariat og kommisjonsmedlemmer. Når en rapport kommer inn til sekretariatet tildeles den to kommisjonsmedlemmer ut fra kriteriene geografi og kompetanse. Ved hastesaker går det ut en fellesmail med spørsmål om hvem som kan behandle rapporten, deretter tildeles rapporten to kommisjonsmedlemmer.

Man får i utgangspunktet ikke tildelt saker fra eget fylke, men fordi enkelte kommuner i distriktene har mindre tilgang på sakkyndige og derfor må bruke eksempelvis Oslo-baserte sakkyndige, så kan man bli tildelt en rapport når man er fra Oslo. I enkelte saker oppnevner leder i BSK et tredje kommisjonsmedlem. Det reises spørsmål om det ved uenighet bør gjøres oftere enn i dag.

Kapasiteten oppfattes i hovedsak som tilstrekkelig etter at kommisjonen ble utvidet. Hastesakene går bra og det er stor fleksibilitet med hensyn til å få disse kvalitetssikret i tide fra BSK, samtidig som leder avlyser saker hvis det er alvorlige bemerkninger og krav om tilleggsrapport. Det er ikke et inntrykk at hastesakene går på bekostning av de vanlige sakene.

Det nevnes at IT-støtte er bra og at det er tilgang på juridisk kompetanse ved behov. Eksempler på behov for juridisk kompetanse er å vurdere om oppfølgingsrapport fra barnevernet er å betrakte

som en delrapport eller ikke, eller når det er uklart om en sak skal behandles etter barnevernloven eller om det er en sak etter barneloven.

Det etterlyses bedre muligheter for faglig oppdatering, eksempelvis mulighet for å kjøpe faglitteratur.

Spørreundersøkelsen blant kommisjonsmedlemmene viste at alle som svarte var enig (5) eller helt enig(6) i at sakene blir behandlet på en effektiv måte og at de behandles på en faglig forsvarlig måte. Det var også stor grad av uenighet i påstanden om at «Hastesaker gjør det vanskelig for oss å holde tidsfristene i de "vanlige sakene"». Se for øvrig vedlegg 1.

5.9 Nærmere om ressursutnyttelse

For perioden 2010–2014 har kommisjonens utgifter vært slik som vist i tabell 5.4.

Tabell 5.4 Utvikling i Barnesakkyndig kommisjons ressursbruk. 2010–2014. Kilde: BSKs årsmeldinger

	2010	2011	2012	2013	2014
Sekretariat	1 405 142	1 990 000	2 834 397	2 842 971	2 996 278
Kommisjonen	1 483 000	2 500 000	2 860 661	4 199 422	4 321 360
	2 888 142	4 490 000	5 695 058	7 042 393	7 317 638

Veksten i kommisjonens totale utgifter er størst i perioden fra 2010 til 2012. Økningen i kommisjonens totale utgifter er i denne perioden 97,1 %. Hovedårsak til denne økningen kan leses ut av tabell 5.5 nedenfor. Saksinngangen øker med 79 % i samme periode og er dermed hovedforklaringen på utgiftsøkningen. I tillegg ble det gjennomført en styrking av sekretariatet. Ved oppstart i 2010 tilsvarte kommisjonens lederverv en 50 % stilling og konsulent var ansatt i 60 % stilling. Økning i stillinger samt tilførsel av både jurist og administrative ressurser m.m. hadde også innvirkning på økningen i utgifter i perioden 2010–2012.

I perioden 2012–2013 økte kommisjonens utgifter med 30 % som i hovedsak kan tilskrives økning i arbeidsgiveravgift og i noen grad en økning i tidsbruk. Kommisjonen ble også utvidet fra 10 til 15 personer som har en mindre innvirkning på økning i enkelte utgifter. Kostnader pr. sak øker da noe som illustrert i tabell 5.6.

Kommisjonsleders godtgjørelse inngår også i sekretariatets utgifter.

Saksmengden synes å ha stabilisert seg på et sted mellom 900–1 000 saker pr. år, se neste tabell. Ved etableringen av kommisjonen ble det antatt at antall saker pr. år maksimalt ville være 500.

Tabell 5.5 Utvikling i saksmengde 2010–2014. Kilde: BSKs årsmeldinger

	2010	2011	2012	2013	2014
Innkomne saker	545	866	975	1004	913
Behandlede saker		857	988	985	908

Ved å kombinere ressursdata og antall behandlede saker kan vi sette opp følgende oversikt over kostnader pr. sak. Rad nr. to viser samlede utgifter pr. sak (sekretariat og kommisjon), mens rad nr. tre viser utgifter til kommisjonens behandling pr. sak.

Tabell 5.6 Utgifter pr. sak

	2010	2011	2012	2013	2014
Kostnad pr. sak - kommisjon og sekretariat	5 299	5 239	5 764	7 150	8 059
Kostnad pr. sak- kommisjonens utgifter	2 721	2 917	2 895	4 263	4 759

Utgiftene pr. sak økte altså ganske mye fra 2012 til 2013. Årsaken til utgiftsveksten er de faktorene som er nevnt ovenfor, en mer riktig registrering av tidsbruk og økning i utgifter til arbeidsgiveravgift.

5.10 Vurderinger

Det synes å være etablert gode saksbehandlingsrutiner og arbeidsformer for BSK.

Hovedbildet er at regler og rutiner følges. Hovedtyngden av sakene behandles innenfor de fastsatte saksbehandlingstidene. Når saksbehandlingstiden ikke overholdes kan dette vanligvis tilskrives høytid og ferieavvikling.

Ved etablering av BSK ble det fremhevet som viktig at kommisjonen ikke ble et forsinkende ledd i behandling av barnevernssaker i fylkesnemnda og i domstolene. Evalueringen viser etter vår vurdering at kommisjonens kvalitetssikring i liten grad har vært et forsinkende ledd i barnevernssaker. Kommisjonen har vist stor evne til å håndtere saker som kommer til kvalitetssikring kort tid før behandling i avgjørelsesorganene.

Når det gjelder BSKs utadrettede og veiledende rolle er vårt inntrykk at BSK synes å ha en reaktiv rolle dvs. de svarer på andres henvendelser og tar i mindre grad selv initiativ til utadrettet virksomhet. Forskrift om kommisjonens oppgaver, organisering og saksbehandling inneholder ikke krav om at BSK skal ha en aktiv utadrettet rolle. I kommisjonens årsmelding for 2010 er det imidlertid listet opp viktige grunner for at kommisjonen skal ha noe utadrettet virksomhet. Etter vår vurdering bør det vurderes om kommisjonen skal gis et tydeligere mandat når det gjelder å systematisere og videreforme viktige erfaringer fra arbeidet med kvalitetssikring av sakkyndige rapporter, erfaringer som kan komme både sakkyndige og oppdragsgiverne til gode. Dette vil være kunnskap som bygger på erfaringer fra kvalitetssikring av et stort antall sakkyndige rapporter hvert år. Vi viser for øvrig til kapittel om 7.3.2 som viser at bestillere av sakkyndigrapporter og sakkyndige stort sett kjenner til retningslinjene, men at det varierer om de brukes aktivt i mandatutforming og gjennomføring av utredningene.

Kostnadene pr. kvalitetssikret sak økte ganske mye fra 2012 til 2013. Dette er et resultat av en mer korrekt registrering av tidsbruk pr. kvalitetssikret rapport og økte utgifter til arbeidsgiveravgift.

6 Kommisjonens uavhengige rolle

6.1 Problemstillinger og metode

I beskrivelsen av oppdraget er det to sider ved kommisjonens uavhengighet som søkes belyst. Dette er: 1) kommisjonens uavhengighet overfor andre organer og myndigheter, og 2) kommisjonsmedlemmenes uavhengighet, altså habilitetsspørsmål knyttet til medlemmene i BSK. Et spørsmål til vurdering er blant annet om det trengs ytterligere regler om kommisjonsmedlemmenes uavhengighet. Det synes viktig å vurdere kommisjonens uavhengige rolle da dette henger sterkt sammen med tilliten til både sakkyndige og avgjørelsesorganet.

For å belyse problemstillinger knyttet til BSKs uavhengighet ovenfor andre organer og myndigheter har vi gjort dokumentanalyser for å undersøke om organiseringen av BSK imøtekommer de krav som stilles til uavhengighet slik de er beskrevet for andre liknende kommisjoner som bl.a. DRK. Vi har studert BLDs belastningsfullmakter til BSK, BSKs årsrapporter og annen kommunikasjon mellom departementet (BLD) og BSK, for å undersøke om det har kommet føringer eller instruksjoner som kan ses som utfordrende fra et uavhengighetsperspektiv. Vi har også stilt spørsmål til våre informanter (sakkyndige, fylkesnemndene, advokater, dommere, kommisjonsmedlemmer og barnevernledere) i intervjuene om hvordan de vurderer BSKs uavhengighet.

For å belyse punkt 2 om kommisjonsmedlemmenes habilitet har vi for det første i intervjuene stilt informantene, som nevnt over, våre spørsmål om hvordan de vurderer regler og praksis om habilitet. Deretter har vi med bakgrunn i dette vurdert om dagens regler og praksis i tilstrekkelig grad ivaretar de grunnleggende hensynene habilitetsregler er ment å ivareta.

6.2 Barnesakkyndig kommisjons uavhengighet overfor andre organer og myndigheter

6.2.1 BSK organisatoriske tilknytning til BLD

Som nevnt ovenfor er BSK organisert under Statens Sivilrettsforvaltning (SFR) i likhet med for eksempel Den Rettsmedisinske Kommisjon (DRK). I NOU 2006:9 ble det anbefalt at kommisjonen skulle etableres som egen enhet i Barne- ungdoms- og familiedirektoratet. BLD var imidlertid ikke enig med utvalget i denne anbefalingen. Departementet pekte på betydningen av at BSK er et uavhengig organ og at det ikke kan stilles spørsmål ved dets uavhengighet. Departementet foreslo derfor at sekretariatet til BSK ble lokalisert til Justissekretariatene, i samlokalisering med Den rettsmedisinske kommisjon. Noe av det som likevel skiller BSK fra DRK, er at BSK er underlagt BLD, i motsetning til DRK, som har Justis- og beredskapsdepartementet som øverste styrende myndighet. Denne avgjørelsen ble tatt fordi BLD i sitt arbeid med lovforslaget²⁶, anså det som sentralt at BSK fikk en særstilling uavhengig av DRK og rettsmedisinsk gruppe, fordi de saker som behandles i BSK er av et annet sakskompleks enn det som kjennetegner straffesaker. BSK er dermed underlagt eget fagdepartement. Kommuner er imidlertid egne rettssubjekter, så den offentlige part er ikke underlagt BLD.

Spørsmålet om BSK uavhengighet overfor andre organer og myndigheter handler i første rekke om BSK har en slik selvstendig stilling at kommisjonen ikke utsettes for instruksjoner eller andre former for signaler og påvirkning i sin behandling av saker. Ettersom BSK formelt er underlagt Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, er det særlig relasjonen til dette departementet som er interessant. Hvilken uavhengighet BSK har avhenger dels av lov- og forskriftsverk om organisering og dels av hvilken praksis det har vært i relasjonen mellom BSK og departementet. Dette er dels et

²⁶ Ot. prop. nr. 68. (2007/2008)

spørsmål om hvilke – hvis noen – styringssignaler BSK mottar fra departementet. Særlig viktig er det imidlertid at departementet ikke forsøker å øve påvirkning på avgjørelsen av enkeltsaker.

Videre bør den organisatoriske tilknytningen mellom BLD og BSK ikke være slik at det gir grunnlag for mistillit om BSKs selvstendighet og faglige autonomi. Dette er avgjørende for at BSK skal oppfattes som et faglig autonomt organ og at avgjørelsene skal ha legitimitet. Uavhengighetsvurderingen er altså dels et spørsmål om formell stilling, dels et spørsmål om praksis og dels et tillitsspørsmål.

6.2.2 Resultater fra undersøkelsen

Dokumentstudier – hvordan ivaretas uavhengigheten i praksis?

Departementets viktigste styring av BSK skjer gjennom oppnevning av kommisjonen, tildeling av ressurser, forskrift om Barnesakkyndig kommisjon og saksbehandlingsregler for kommisjonen. Kommisjonen er i stor grad regelstyrt og har frihet til å gjennomføre kommisjonens mandat innenfor de rammene som er lagt gjennom tildelte bevilgninger og formelt regelverk.

En gjennomgang av belastningsfullmakter i perioden 2010–2015 viser at BLDs styring omhandler budsjett, mål for perioden, sekretariatets oppgaver og resultatoppfølging. BSK har vært styrt av saksbehandlingstid i forhold til fastsatte mål. Fram til 2012 var målet 8 virkedager og fra 2015 12 kalenderdager (se utdyping i kapittel 5 om kommisjonens arbeidsform). Det avholdes to rapporteringsmøter i året der BLD, BSK og SRF deltar. Det framgår at Justis- og beredskapsdepartementet kan delta på møtene etter behov, men dette har ikke skjedd i praksis. Halvårs- og årsrapportering fra BSK omhandler budsjett og regnskap, utvikling i saksbehandlingstid iht. mål, kommisjonens kapasitet og arbeidsformer, herunder gjennomførte fellessamlinger i kommisjonen og utadrettet virksomhet. Av andre temaer som har vært adressert er behovet for revidering av retningslinjer mht. kommisjonens håndtering av ev. uenighet mellom kommisjonsmedlemmer, Retningslinjene er revidert i tråd med BSK behov²⁷. Av andre mer prinsipielle spørsmål kan nevnes at BSK har reist spørsmål om kommisjonen kan ha mer formalisert kontakt med Styringsgruppen for utdanningsprogrammet. Etter en nærmere vurdering fra BSK selv ble konklusjonen at det er mer hensiktsmessig at BLD ser på dette i sammenheng med behovet for utvikling og forskning på sakkyndighetsfeltet. BSK har i 2014 tatt opp spørsmålet om å opprette et regelmessig møtepunkt med Forum for sakkyndige psykologer (FOSAP), og avventer svar fra BLD på dette.

Resultater fra intervjuene

I intervjuene ble det stilt spørsmål om hvorvidt BSK oppleves å ha en uavhengig rolle overfor andre organer og myndigheter (BLD, Justisdepartementet og ev. andre myndigheter). Det var ingen av våre informanter som kjente til saker der det er reist spørsmål om BSK uavhengighet til andre myndigheter. Forholdet mellom BSK og BLD oppfattes som ryddig og BSK har den nødvendige faglige uavhengigheten. De fleste informantene hadde imidlertid ikke sterke oppfatninger om hvor BSK bør være faglig forankret; i BLD eller Justis- og beredskapsdepartementet. De fleste mente at forankringen i BLD virker fornuftig og andre hadde ingen oppfatninger om dette spørsmålet. En informant fra fylkesnemnda mente BSK prinsipielt burde vært underlagt Justis- og beredskapsdepartementet for å sikre at BSK behandles som et domstolsliknende organ.

6.2.3 Vurdering

Verken studier av dokumenter med kommunikasjon mellom BLD og BSK eller intervjuer av informanter har avdekket noen sider ved forholdet mellom departementet og kommisjonen som er problematiske med tanke på kommisjonens uavhengighet. Unntaket er den rent prinsipielle

²⁷ Brev fra BLD til Statens Sivilrettsforvaltning av 27.09.12 vedr. Barnesakkyndig kommisjon og revisjon av saksbehandlingsregler

innvendingen fra en av informantene fra fylkesnemndene om at det ville være riktigere at BSK var underlagt Justis- og beredskapsdepartementet i stedet for BLD, som fagdepartement for barnevernet. Sammenlikner man BSK med Den rettsmedisinske kommisjon (DRK) er imidlertid sistnevnte også underlagt sitt fagdepartement, idet Justis- og beredskapsdepartementet er fagdepartementet for straffesaker. I likhet med at barnevernet er underlagt BLD, er politi og påtalemyndighet underlagt Justis- og beredskapsdepartementet.

Vi har dermed ikke grunnlag for å anbefale noen endring av dagens organisatoriske tilknytning mellom BSK og Barne- og likestillingsdepartementet.

6.3 Kommisjonsmedlemmenes uavhengighet - habilitet

6.3.1 Dagens reglement mht. kommisjonsmedlemmenes habilitet

Det er et uttalt mål at prosesser som knytter seg til rekruttering av kommisjonsmedlemmer skal være transparente og åpne.²⁸ I Norge, hvor fagmiljøene er små, synes dette kriteriet spesielt viktig. Det er i følge departementets reglement for BSK adgang for de sakkyndige kommisjonsmedlemmene i BSK til å påta seg sakkyndigoppdrag etter barneloven. Det er videre mulig å inneha verv som fagkyndige medlemmer av fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker. Det er likevel anmodet om at kommisjonsmedlemmer ikke bør jobbe heltid som sakkyndige i barnevernssaker mens de innehar vervet.²⁹

Rutinen er at kommisjonsmedlemmer melder fra til leder hvis han/hun får tildelt rapport der hun har kjennskap til en av partene. Ved inhabilitet blir rapporten fordelt til et annet kommisjonsmedlem. BSK har ikke rutine for å opplyse om hvorvidt inhabilitet har vært vurdert til avgjørelsesorganet. BSK opplyser at det så langt ikke har vært reist spørsmål om kommisjonsmedlemmenes habilitet fra parter eller oppdragsgivere.

6.3.2 Resultater fra intervjuene

Ingen av de vi har intervjuet kjenner til saker der habilitet har vært et tema og som ikke har vært håndtert på en tilfredsstillende måte. Generelt mener informantene at så lenge gjeldende retningslinjer for habilitet og fagetiske retningslinjer følges, så bør dette være tilstrekkelig. Noen problemstillinger reises imidlertid. Det refereres til Brennpunktprogrammet på NRK (fra en serie om barnevernet) hvor det ble rettet et kritisk søkelys på sakkyndiges habilitet, og det gis uttrykk for at tilsvarende spørsmål også kan reises om BSKs medlemmer dersom de i tillegg opptre som fagkyndig medlem av fylkesnemndene eller sakkyndig. Det reises spørsmål om hvor BSKs medlemmenes lojalitet ligger i slike tilfeller. En annen utfordring kan være at BSKs medlemmer kan vurdere hverandres sakkyndigrapporter «mildere», og det stilles spørsmål om hvordan det vil fremstå dersom et BSK-medlem får alvorlige bemerkninger på sin sakkyndigrapport. En generell utfordring er at det psykologfaglige miljøet som innehar roller som sakkyndige og fagkyndige er lite. En annen problemstilling er at noen ganger mangler det oversikter som kan avklare om man er inhabil eller ikke. En informant foreslår at det bør opplyses i saken dersom habilitet har vært vurdert.

Det er ulike synspunkter på om medlemmene bør ha sakkyndigoppdrag mens de sitter i kommisjonen. Innvendingen går på at selv om dette ikke medfører et habilitetsproblem, så kan det være et omdømmeproblem ved at partene kan reise tvil om BSK håndterer slike spørsmål på en god nok måte.

²⁸ Justis- og beredskapsdepartementet. «Rekruttering og oppnevning av medlemmer til den rettsmedisinske kommisjon». *Rundskriv G-04/2014, 2014*

²⁹ Barne- og likestillingsdepartementet. *Om barnesakkyndig kommisjon. Arbeidsoppgaver og saksbehandlingsregler. 2009*

Det vurderes som positivt at BSK-medlemmene ikke vurderer saker fra eget fylke.

Det har vært enkelte problemer knyttet til å ivareta anonymiteten til den som har skrevet rapporten. Som redegjort for i avsnitt 5.3, har vi fått opplyst at anonymisering i starten ble gjennomført manuelt og det ble oppdaget glipper. Anonymisering blir nå ivaretatt ved bruk av et program som sladder sakkyndiges navn, og det skal ikke ha forekommet brudd på regelen om anonymisering etter dette. Et annet problem er at for tilleggsrapporter er det ingen anonymitet. Da vet man hvem den sakkyndige er.

6.3.3 Vurdering

Det er gitt en fortolkning av habilitetskravene til BSK-medlemmene i saksbehandlingsreglene for BSK, utformet av BLD. Her heter det:

«Det er ønskelig at kommisjonsmedlemmene ikke jobber heltid som sakkyndige i barnevernssaker mens de innehar vervet. De har imidlertid anledning til å være sakkyndige etter lov om barn og foreldre (barneloven). De har også anledning til å inneha vervet som fagkyndige medlemmer av fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker. Det er kommisjonsleder som vurderer om det enkelte kommisjonsmedlem er habil i den enkelte sak.»³⁰

Dette er imidlertid tale om et rundskriv fra BLD, og kan dermed uansett ikke fravike de habilitetsreglene som gjelder for forvaltningsorganer, fastsatt i forvaltningsloven § 6.

Til sammenlikning har Den rettsmedisinske kommisjon ikke noen tilsvarende skriftlige retningslinjer vedrørende kombinasjon av vervet som kommisjonsmedlem med sakkyndigoppdrag eller annet. I et brev fra Justis- og politidepartementet til Justissekretariatene 9. desember 2008 svarer departementet imidlertid på et spørsmål fra DRK om kommisjonsleder og gruppeleder kan ha sakkyndigoppdrag mens de sitter i kommisjonen. Justis- og politidepartementet finner at den store vekten sakkyndigrapporter tillegges isolert sett kan tilsi at «leder og gruppeleder i DRK bør være varsomme med å påta seg oppdrag som sakkyndige». Imidlertid mener departementet at habilitetsproblematikken kan løses ved at leder eller gruppeleder fratrer i behandlingen av rapporter de selv har vært med på å utforme. Videre vurderer departementet om det i seg selv er problematisk at noen som er del av kollegiet som DRK utgjør vurderer andre medlemmers rapporter. Det vises til høyesterettsavgjørelsen inntatt i Rt. 2003 s. 1588, der det var spørsmål om hele Høyesterett var inhabil til å behandle en straffesak der en av dommerne var fornærmet. Dette ble besvart benektende, og departementet mener at avgjørelsen «gir en viss indikasjon på hvor grensen for inhabilitet (...) trekkes for et kollegium». Videre fremheves hensynet til rekruttering og behovet for høy kvalitet som argumenter mot inhabilitet. Dette også med henvisning til høyesterettsavgjørelsen. Det fremheves at for strenge habilitetskrav kan vanskeliggjøre rekrutteringen til kommisjonen og at det kan begrense kapasiteten i det rettsmedisinske fagmiljøet merkbart dersom kommisjonsmedlemmene ikke kan ta sakkyndigoppdrag. Videre anser departementet det som viktig at medlemmene tar sakkyndigoppdrag for å holde seg faglig oppdatert i oppnevningsperioden. Det presiseres imidlertid avslutningsvis at habilitetsregelen i straffeprosessloven § 142 første ledd ikke gir noe absolutt forbud mot å oppnevne inhabile sakkyndige. Dette i motsetning til forvaltningsloven § 6 og domstolloven § 108.

Justisdepartementets brev vedrørende kombinasjonen verv i DRK og sakkyndigoppdrag har som innfallsvinkel å vurdere om DRK-medlemmene er inhabile til å oppnevnes som sakkyndige. Vår innfallsvinkel ved vurderingen av spørsmålet er imidlertid en evaluering av *hvordan uavhengigheten* til medlemmene av BSK er ivaretatt ved gjeldende regelverk og praksis om

³⁰ Barne- likestillingsdepartementet, Om barnesakkyndig kommisjon. Arbeidsoppgaver og saksbehandlingsregler 17.12.2009 s. 4 punkt 2.1

habilitet. Vår innfallsvinkel er derfor å spørre om det kan oppstå habilitetsproblematikk i BSK, eller være et tillitsproblem i videre forstand, når et kommisjonsmedlem har sakkyndig- eller fagkyndigoppdrag. Vårt utgangspunkt for vurderingen er derfor forvaltningsloven § 6, som regulerer habilitet for forvaltningstjenestemenn. Argumentene fra Justis- og politidepartementets brev er imidlertid like fullt relevante for BSK som en sammenliknbar kommisjon med DRK.

Vi vil likevel bemerke at sammenlikningen mellom situasjonen i Rt. 2003 s. 1588 og kombinasjonen av å være kommisjonsmedlem og å ta sakkyndigoppdrag ikke kan trekkes så langt. Det at en Høyesterettsdommer var fornærmet i en straffesak skapte et praktisk og prinsipielt vanskelig habilitetsproblem fordi alternativet til å anse kollegene til den fornærmede dommeren i Høyesterett som habile, var at man måtte oppnevne en sette-Høyesterett i saken, noe som ikke ville være en særlig praktisk og god løsning. Man måtte med andre ord finne en løsning på en spesiell situasjon som oppstod. Dette er prinsipielt forskjellig fra spørsmålet om hvilke kombinasjoner av verv og arbeidsoppgaver som anses i strid med habilitetsregler eller problematisk ut fra en bredere vurdering av hensynet til tillit til kommisjonsmedlemmenes uavhengighet. Kombinasjonen av kommisjonsverv og andre arbeidsoppgaver er spørsmål som kan reguleres på forhånd ved regler og retningslinjer.

Forvaltningsloven § 6 har en todelt regulering. I første ledd er det angitt visse former for tilknytning mellom en part i saken og den tjenestemannen som behandler saken som alltid fører til inhabilitet uten nærmere vurdering, såkalte absolutte inhabilitetsgrunner. Ettersom en tilbakemelding fra BSK ikke gjelder rettigheter og plikter for den sakkyndige, men er en vurdering av kvaliteten på vedkommendes sakkyndigrapport, er den sakkyndige ikke part i forvaltningslovens forstand, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e. Spørsmålet om inhabilitet i forholdet mellom den sakkyndige og BSK-medlemmer blir dermed å vurdere etter forvaltningsloven § 6 annet ledd. Denne bestemmelsen sier at en tjenestemann er inhabil «når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til» en tjenestemanns «upartiskhet». I denne vurderingen skal «blant annet» «legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til». En slik tilknytning kan eksempelvis være til stede dersom BSK-medlemmer vurderer rapporter til sakkyndige de har et klart og nært vennskapsforhold³¹ til. En annen form for tilknytning som kan være egnet til å svekke tilliten til BSK-medlemmets upartiskhet kan være at BSK-medlemmet og den sakkyndige driver en felles virksomhet, typisk et psykologfirma der hver enkelts overskudd kommer de andre til gode. Et annet eksempel er tilfeller der BSK-medlemmet står eller har stått i et over- eller underordningsforhold til den sakkyndige.³² Det kan også argumenteres for at det fører til inhabilitet der BSK-medlemmer vet at de vurderer et annet BSK-medlems rapport. At den sakkyndige som skal få sin rapport vurdert selv er medlem av kommisjonen, synes som utgangspunkt problematisk, idet BSK-medlemmene er avhengig av tillit til sin kompetanse for at BSKs vurderinger skal ha legitimitet. Dersom et medlem leverer en rapport av dårlig kvalitet, er det neppe heldig for omdømmet til BSK.

Imidlertid er BSK-behandlingen slik innrettet at rapportene anonymiseres, med den følge at det enkelte BSK-medlem ikke skal vite hvem sin sakkyndigrapport de behandler. Det er i utgangspunktet et tungtveiende argument at dersom BSK-medlemmet ikke vet hvem sin rapport man behandler, kan heller ikke tilknytningen mellom BSK-medlemmet og den sakkyndige være egnet til å svekke tilliten til BSK-medlemmets upartiskhet.

³¹ For spørsmålet om inhabilitet ved vennskap, se f.eks. Camilla Bernt, «Forholdet mellom forvaltningshabilitet og dommerhabilitet illustrert med vurderingen av vennskapsforhold» i Undring og erkjennelse. Festskrift til Jan Fridthjof Bernt på 70-årsdagen (2013) s. 67–80 på s. 75–77 med videre henvisninger.

³² Om inhabilitetsproblematikk knyttet til såkalt objektiv interesseidentifikasjon, deriblant felles økonomisk interesse og over- og underordningsforhold, se f.eks. Jan Fridthjof Bernt og Ørnulf Rasmussen, *Frihagens forvaltningsrett* 2. utg. (2010) s. 216- 221 og Geir Woxholth, *Forvaltningsloven med kommentarer* 5. utgave (2011) s. 162-167, 188-191.

Men til tross for anonymiteten, kan det reises spørsmål om inhabilitet pga. hvordan forholdene fremstår overfor partene. I nyere rettspraksis – som riktignok gjelder habilitetsvurderinger i domstolene – har hensynet til allmennhetens tillit fått økende vekt. I noen tilfeller har tillitsaspektet fått slikt gjennomslag at også der mistilliten bygger på en misforståelse om hvordan saksbehandlingen er organisert, har man konkludert med inhabilitet. Forvaltningsinhabilitet er svært sjelden tema i rettspraksis, så det er ikke grunnlag for å si noe om en tilsvarende utvikling på forvaltningsrettens område. Sivilombudsmannen har imidlertid lagt stor vekt på hvordan forholdene fremstår i habilitetsvurderinger.³³

Dersom anonymiteten glipper – slik noen informanter forteller at av og til skjer, eller den på annen måte oppheves i løpet av saken, kan det imidlertid oppstå habilitetsproblematikk. Etter det vi har fått opplyst, oppheves anonymiteten når den sakkyndige avgir tilleggsrapport. Ved vurderingen av tilleggsrapporten, vil da slik tilknytning mellom BSK-medlemmet og den sakkyndige som er egnet til å svekke tilliten til BSK-medlemmets upartiskhet, lede til inhabilitet. Da må vurderingen av tilleggsrapporten overlates til andre BSK-medlemmer uten tilsvarende tilknytning til den sakkyndige. Dette vil skape problemer dersom det er snakk om et BSK-medlems sakkyndigrapport. Det vil da være behov for at det oppnevnes settemedlemmer av BSK til å vurdere rapporten.

Som nevnt i punkt 7.3.2 opplyser informantene i intervjuene at de ikke kjenner til tilfeller der habilitetsspørsmål har oppstått og som ikke har vært håndtert på en tilfredsstillende måte. Imidlertid har BSK kun virket i fire år, og det kan derfor ikke utelukkes at det vil oppstå problemstillinger etter hvert som ennå ikke har dukket opp. At BSK oppdager inhabilitet ved behandlingen av en tilleggsrapport kan være eksempel på dette.

Imidlertid er det også grunn til å se på dette mer prinsipielt: Det kan stilles spørsmål ved om det er heldig at BSK-medlemmer skal ha adgang til å opptre som sakkyndige i barnevernssaker samtidig som de sitter i kommisjonen. Det er klart at erfaring fra slike saker er en ubetinget fordel for medlemmer av kommisjonen, men det er en annen sak om de skal fortsette å ha barnevernssaker mens de sitter i kommisjonen. Oppnevningsperioden er tre år, jf. forskriften § 1, og vervet utgjør 20 %. Det er koblingen mellom det å være kommisjonsmedlem og selv å ta sakkyndige utredningsoppdrag som er problematisk, dels fra et habilitetsperspektiv, og kanskje særlig fra et tillitsperspektiv. Så lenge BSK behandler bare barnevernssaker, vil sakkyndigoppdrag i barnelovsaker være uproblematisk, men dersom kommisjonens saklige virkeområde utvides, vil oppdrag i barnelovsaker også være problematisk – så fremt det er de samme kommisjonsmedlemmene som oppnevnes til å kvalitetssikre rapporter i begge sakstyper. Som vist i 4.4.3 er antall saker som kommisjonsmedlemmer har behandlet vært begrenset (totalt 35 saker siste tre-års periode). Unntaket er to personer som har hatt ett visst omfang av saker i løpet av perioden, hhv. 14 og 9 saker. At de fleste kommisjonsmedlemmene i løpet av oppnevningsperioden har få sakkyndigoppdrag i barnevernssaker, kan være et argument både for og imot at det skal være adgang for BSK-medlemmene til å ta sakkyndige utredningsoppdrag for barnevern, fylkesnemnder og domstoler i oppnevningsperioden. På den ene siden kan det argumenteres for at ettersom omfanget av sakkyndigoppdrag normalt er så lite for BSK-medlemmene, er behovet for en innstramning heller ikke så stort. Dette særlig i lys av at informantene i intervjuene ikke kjente til saker der spørsmål om inhabilitet ikke hadde vært håndtert på en tilfredsstillende måte. På den annen side kan det sies at dersom de fleste BSK-medlemmene ikke har sakkyndigutredninger som noen viktig del av sin inntekt i oppnevningsperioden, vil det heller ikke skape nevneverdige problemer for rekrutteringen til BSK dersom det ikke lenger er adgang til en slik rollekombinasjon.

Vårt prinsipielle utgangspunkt er at kommisjonsmedlemmer ikke bør ta sakkyndigoppdrag så lenge de sitter i kommisjonen. Et slikt prinsipielt standpunkt må imidlertid avveies mot realismen og erfaringer knyttet til håndtering av habilitetsutfordringer, gitt premisset om at miljøet med

³³ Se f.eks. Sivilombudsmannens uttalelser i sakene 2000/104, 2012/1461, 2011/3554 og 2011/585

sakkyndige er lite og at det i dag er for få sakkyndige i forhold til behovet. Mulige uheldige konsekvenser av at kommisjonsmedlemmer ikke kan ta sakkyndigoppdrag mens de sitter i kommisjonen er at:

- Attraktiviteten mht. å påta seg oppdrag som kommisjonsmedlem vil kunne bli redusert. Konsekvensen vil kunne være at kommisjonen ikke blir sammensatt av personer som vurderes å ha den mest relevante og beste kompetansen på fagfeltet.
- Ved at kommisjonsmedlemmene ikke gis anledning til å ta sakkyndigoppdrag mens de sitter i kommisjonen, vil også medlemmenes erfaring med sakkyndigarbeid gradvis svekkes, noe som vil kunne bidra til at kommisjonens samlede kompetanse på å vurdere sakkyndigrapporter svekkes. I tillegg vil kommisjonsmedlemmer som ønsker å oppta praksisen som sakkyndig etter en eller flere perioder i kommisjonen også ha svekket sin kompetanse. De vil måtte bruke tid på å oppdatere erfaring og kompetanse på praktisk sakkyndigarbeid.
- En slik endring vil også bidra til å redusere tilgangen på dyktige sakkyndige noe. Dette er uheldig i en situasjon der tilgangen på sakkyndige allerede er en utfordring. Dersom det fortsatt skal være et krav at kommisjonen skal ha medlemmer med sakkyndigerfaring og man samtidig ikke skal kunne ta oppdrag mens man sitter i kommisjonen, kan det være rimelig å kompensere for bortfall av inntekt.

Vår samlede vurdering er derfor at selv om det prinsipielt sett hadde vært ønskelig at kommisjonsmedlemmer ikke tar sakkyndigoppdrag mens de sitter i kommisjonen av hensyn til tillitsaspektet, så viser våre data at det ikke er avdekket vesentlige utfordringer knyttet til håndtering av habilitet. I tillegg vil dette kunne ha andre uheldige konsekvenser for sammensetning av kommisjonen gitt dagens mangel på kompetente sakkyndige. Dagens retningslinjer om at kommisjonsmedlemmene ikke skal kunne jobbe som sakkyndig på heltid er imidlertid viktig å opprettholde. Det bør også vurderes tiltak for økt transparens knyttet til vurdering av habilitet. Det kan eksempelvis opplyses om dette har vært vurdert i den enkelte sak i BSKs brev til avgjørelsesorganene. BSK kan også gi årlige redegjørelser for antall saker der habilitet har vært vurdert og utfallet av disse. Det bør også vurderes om anonymiteten ved behandlingen av tilleggsrapporter kan opprettholdes.

Når det gjelder spørsmålet om verv som fagkyndig medlem av fylkesnemnda eller meddommer i ting- og lagmannsrettene vil dette derimot neppe være problematisk med tanke på habilitet.

Det kan selvsagt tenkes at det oppdages (ved opphevet anonymitet eller ved glipper i anonymiteten) at BSK-medlemmet vurderer rapporter bestilt i en sak der han eller hun selv sitter som fagkyndig medlem eller meddommer. Dette vil kunne vurderes som inhabiliserende, og i alle fall vil det være lite tillitsvekkende dersom vedkommende da ikke fratrer ved behandlingen. Imidlertid er reglene slik at andre BSK-medlemmer da vil behandle saken.

7 Tillit til sakkyndige

7.1 Kort om viktigheten av og tilliten til sakkyndige

I forarbeidene til loven om etableringen av BSK er tillitsaspektet særlig belyst.³⁴ Dette perspektivet støtter seg på anbefalinger i NOU 2006:9, der den inngripen som skjer i slike saker må være forankret i prosesser som ivaretar rettsikkerheten til de involverte, og der tilliten til beslutningsorgan og myndighetspersoner er høy.

I NOU 2006:9 kapittel 3 redegjøres det for behovet for kunnskapsbaserte beslutninger som tas iht. lov om barneverntjenester og som skal sikre at barn for et verdig liv og en god utvikling. Samtidig involveres også andre, særlig foreldre og søsken og deres interesser og verdighet skal også ivaretas i prosessen. Dette medfører i mange saker at barnets behov bringes inn i en sosial konflikt der det er spenninger og dilemmaer som skal avveies mht. hva som er til barnets beste. Barneverntjenesten er ansvarlig for å vurdere om omsorgen er god nok og hvilket behov for hjelpetiltak som eksisterer. Først og fremst barnevernet, men også retten, fylkesnemnda og i noen få tilfeller de private partene vil i noen tilfeller ha behov for å engasjere sakkyndige med kompetanse på spesielle områder for å forestå en selvstendig utredning og vurdering av større eller mindre sider ved en sak.

Hva som er grunnlaget for å oppnevne sakkyndige, prosessen med oppnevning og gjennomføring av utredningen, herunder den sakkyndiges kompetanse og kvaliteten på den endelige rapporten og bruken av rapporten i avgjørelsesorganene, vil være viktig for hvordan aktørene vurderer tilliten til den sakkyndige. Mens avgjørelsesorganene primært vil ha fokus på kvaliteten på rapporten, antas private parter involvering og møter med den sakkyndige i arbeidet med utredningen å ha stor betydning for hvilken tillit den private part får til den sakkyndige og den endelige rapporten. Samtidig vil det kunne være vanskelig for privat part å ha tillit til en rapport som eventuelt konkluderer på en måte som ikke er i samsvar med privat parts interesser og oppfatning av situasjon, selv om prosessen som sådan har vært god og etisk forsvarlig.

7.2 Problemstilling og metode

Vi vil i dette kapittelet belyse om tilliten til sakkyndige er endret som en mulig funksjon av BSK. Den generelle tilliten hos aktørene dvs. barnevernet, advokater/private parter, fylkesnemnder og dommere, påvirkes ikke bare av hvordan BSK fungerer. Tilliten påvirkes også av forhold som tilgang på sakkyndige, de sakkyndiges kompetanse, mandat og prosess mellom sakkyndig og partene, de sakkyndiges habilitet m.m.

I dette kapittelet belyser vi aktørenes generelle tillit til sakkyndige. I mandatet for evalueringen er vi også bedt om å vurdere om det er andre problemstillinger i tilknytning til sakkyndigarbeidet som bør endres. Vi baserer våre vurderinger på resultater fra spørreundersøkelsen til kommisjonsmedlemmer, dommere og fylkesnemnder der det er stilt spørsmål om tillit til sakkyndige og hva som ev. skal til for å øke tilliten. De samme spørsmålene er stilt i intervjuene til kommisjonsmedlemmer, barnevernledere, advokater, fylkesnemnder og dommere.

Som nevnt vil tilliten til sakkyndige også påvirkes av hvordan BSK fungerer. Dette gjelder spørsmål som er behandlet andre steder i rapporten, jf. kvalitet i sakkyndigrapporter og prosesser i BSK og avgjørelsesorganene (kapittel 3), BSKs sammensetning og kompetanse (kapittel 4), BSKs arbeidsformer (kapittel 5) og BSKs uavhengige rolle (kapittel 6).

³⁴ Ot. prop. nr. 68. (2007/2008)

7.3 Resultater fra intervjuer og spørreundersøkelse

7.3.1 Generelt om tilliten til sakkyndige og mulig endring av tilliten

Dommere, fylkesnemnder og kommisjonsmedlemmer ble i spørreundersøkelsen bedt om å ta stilling til en påstand om de har tillit til sakkyndige som utarbeider sakkyndigrapporter i barnevernsaker. Hovedinntrykket er at tilliten er god. På skalaen fra 1=helt uenig til 6=helt enig skårer dommerne høyest med gjennomsnittlig skår på 4,87, deretter følger kommisjonsmedlemmene med 4,64 og fylkesnemndene med 4,42. Det er liten spredning i svarene, se vedlegg 2 og 4. At tilliten er noe høyere hos dommere stemmer med inntrykk fra intervjuene der flere av informantene legger vekt på at sakkyndige oppnevnt av tingretten oppleves som mer uavhengige enn de som er engasjert av barnevernet og som har bevisbyrden som offentlig part (fylkesnemndene oppnevner sjelden, jf. 2.4.3).

Intervjuene bekrefter hovedinntrykket av at det overveiende er god tillit til sakkyndige i avgjørelsesorganene. Det sies at tilliten har økt som en følge av at BSK har luket ut «verstingene». Ifølge intervjuene virker det som nevnt over at tilliten til sakkyndige er størst blant dommerne, og at den er mer varierende i barnevernet og svakest hos den private part. Informantene (advokater og foreningen for barnevernforeldre) opplyser også at kjennskapen til BSK og BSKs rolle hos foreldre er liten. Det er ulike vurderinger blant de sakkyndige på om BSK har bidratt til å øke tilliten eller ikke, men den er ikke svekket.

Informanter fra barnevernet opplever at det er blitt mer bevisst bruk av sakkyndigrapporter og at BSK kan ha bidratt til dette. Det sies at bevisstheten om bruk av sakkyndige kan være større i store kommuner enn i små kommuner. Større kommuner antas også å ha bedre tilgang på egen fagkyndig spisskompetanse enn små kommuner³⁵.

7.3.2 Kjennskap til og bruk av retningslinjene for sakkyndigarbeid

I tillegg til retningslinjene for sakkyndigarbeid³⁶ har BSK siden etableringen utarbeidet fire informasjonsskriv (jf. også 3.2.1).

De fleste informantene kjenner til retningslinjene, men det varierer om de brukes aktivt av bestiller og sakkyndige. Informasjonsskrivene er det få som kjenner til, men de som kjenner til dem og bruker dem vurderer disse i hovedsak som nyttige. Flere av informantene nevner utfordringer knyttet til å lage gode mandater, herunder også at sakkyndige i for liten grad utfordrer mandat når dette ikke er godt nok³⁷. Sakkyndige erfarer at fylkesnemndene og tingrettene er bedre til å utforme mandater enn barnevernet.

Som illustrasjon på at retningslinjene kan være for lite kjent både i barnevernet og hos sakkyndige, forteller en barnevernleder at i noen meget konfliktfylte saker så slipper verken barnevernet eller sakkyndig til overfor den private part. Vedkommende fortalte at en sakkyndig valgte å trekke seg fordi hun ikke fikk nok møter med foreldrene, og at hun hadde forstått kommisjonen slik at den da

35 Ifølge statistikk utarbeidet av BSK og gjengitt i årsrapporten for 2014 viser denne at ca. halvparten av alle landets kommuner har brukt sakkyndige i barnevernssaker i 2014. Statistikken viser et tilfeldig utvalg av små og mellomstore kommuner samt 6 større bykommuner og deres bruk av sakkyndige i 2014. BSK sier det er knyttet usikkerhet til hvordan tallene kan tolkes, men at sammenliknet med de større bykommunene kan det synes som om Oslo og Bergen i større grad benytter sakkyndige enn øvrige store bykommuner.

36 Veiledende retningslinjer for sakkyndig arbeid i barnevernssaker, for barneverntjenesten, fylkesnemnda og domstolen utgitt av Barne- og likestillingsdepartementet

37 Jf. Veiledende retningslinjer for sakkyndig arbeid i barnevernssaker for barneverntjenesten, fylkesnemnda og domstolen, kapittel 4.1 der det heter at «det er den sakkyndiges ansvar å avklare at mandatet er relevant og dekkende for oppdraget»

ikke ville godkjenne rapporten. For barnevernet ville det vært nyttig og fått en rapport der sakkyndig hadde redegjort for at hun ikke fikk inntak med familien.

Fra en av barnevernets informanter og private parter sies det at de sakkyndige gjør for lite egne undersøkelser og baserer seg for mye på dokumentasjon fra barnevernet og blir for preget av dette i sine vurderinger. Dette oppfattes å svekke sakkyndiges nøytralitet, selv om dette må veies opp mot krav om å redegjøre for sakens bakgrunn. Foreldrene representert ved foreningen for barnevernforeldre sier at foreldrene generelt har svært liten kunnskap om BSK og BSKs rolle, og de har flere kritiske merknader til hvordan barnevernet og sakkyndige fungerer, jf. forslag til tiltak/forbedringer listet i tabell 7.1.

7.4 Andre forhold av betydning for tilliten til sakkyndige

7.4.1 Bruk av og tilgang på sakkyndige ved behov

Det er noe ulike oppfatninger blant de vi har intervjuet om det bør oppnevnes sakkyndige oftere enn det gjøres i dag. De fleste mener imidlertid at det ikke er behov for dette. Resultatet fra spørreundersøkelsene tyder imidlertid på at fylkesnemndene ser ut til å mene at det er behov for å oppnevne sakkyndige i flere barnevernssaker, mens dommerne ser mindre behov for dette. Respondentene ble bedt om ta stilling til påstanden: «Det burde vært oppnevnt sakkyndige i flere barnevernssaker». På en skala fra 1=helt uenig til 6=helt enig fikk dette et gjennomsnittscore på 3 hos dommerne, mens den var 4,29 i fylkesnemndene. Det er stor spredning i svarene fra dommerne, men mindre i svarene fra fylkesnemndene. BSKs statistikk for 2014³⁸ viser at utviklingen av antall saker har stabilisert seg på ca. 900–1 000 saker i året.

Det synes å være en utbredt oppfatning at tilgangen på sakkyndige kan være en flaskehals. Dette gjelder både tilgang på sakkyndige som har spisskompetanse på utvalgte områder og om sakkyndige har kapasitet til å gjennomføre oppdraget innenfor de tidsrammer som bestiller ønsker.

Det oppgis ulike grunner til at barnevernet oppnevner sakkyndige:

- Barnevernet erfarer at avgjørelsesorganet ikke vurderer barnevernkompetansen som tilstrekkelig for å opplyse saken
- Behov for spisskompetanse på utvalgte områder
- Sakens kompleksitet mht. kombinasjon av en eller flere forhold knyttet til eksempelvis psykisk helse, flerkulturelle utfordringer, store barneflokker, barn med spesielle behov, rus og vold
- Saker der det har vært vanskeligheter over mange år og der man er usikker på omsorgsevnen
- Ankesaker

De vi har intervjuet i fylkesnemndene opplever stort sett sakene som godt nok opplyste. En mulig grunn som oppgis for at fylkesnemndene ikke oppnevner så ofte, er at nemndsleder er i dialog med barnevernet om behovet for sakkyndigrapport før saken fremmes for nemnda, jf. også fylkesnemndas begrensninger knyttet til oppnevning av sakkyndige, jf. 2.4.3.

Ifølge våre informanter oppnevner retten sakkyndige nesten alltid etter anmodning fra partene. Det varierer om man etterkommer anmodningen fordi en sakkyndigrapport tar tid. Som oftest er det de private partene som ber om utredning. Dersom det ikke har vært brukt sakkyndig tidligere, eller det er lenge siden en sakkyndigutredning er gjort, sies det at man etterkommer anmodningen oftere. Dersom en ny rapport kan øke tilliten til rettens avgjørelse er dette et hensyn som tilleggs vekt. Tilliten til rapporten synes å være større når retten har oppnevnt sakkyndige enn når barnevernet som offentlig part og private parter engasjerer sakkyndige.

³⁸ Årsrapport 2014

Advokatene opplyser at de sjelden bestiller utredning for privat part. Dette skyldes dels at den private parten må betale selv og dels fordi advokatene frarår den private parten å oppnevne sakkyndig fordi det ofte vil bli tolket som et partsinnlegg og ikke en nøytral utredning.

Saksbehandlingstid

Bruk av sakkyndige bidrar til å forlenge saksbehandlingstiden (fra barnevernets representanter opplyses ca. 3–6 mnd.). Dette er også et element i vurderingen av nødvendigheten av å oppnevne sakkyndige. Når det er behov for tilleggsrapporter bidrar dette til å forsinke saken ved at den da kommer senere opp i fylkesnemnda eller tingretten. Hvor forsinket saken blir, vil være avhengig av hvilke tilleggsundersøkelser den sakkyndige må gjøre for å svare ut kommisjonens bemerkninger.

Økonomi

Fra informanter får vi opplyst at prisen på en sakkyndigrapport varierer mellom kr 60 000 og kr 150 000 og at kommunene har ulike retningslinjer for hvordan bestilling og avtaler med sakkyndige håndteres. Det opplyses at økonomi kan være en utfordring i barnevernet, men ingen av informantene sier at dette har hindret dem i å engasjere sakkyndige hvis de har hatt behov for det. Det er kommunene som betaler, enten det er barnevernet selv eller fylkesnemnda som ber om sakkyndigrapport. Enkelte reiser spørsmål ved om dette utfordrer barnevernets nøytralitet og at fylkesmannen isteden bør betale og ev. også oppnevne sakkyndige. Når tingretten oppnevner sakkyndige er det staten som betaler for utredningen.

7.4.2 Valg av sakkyndige

Informantene opplyser at det i hovedsak er sakkyndige som står på departementets liste³⁹ over sakkyndige som påtar seg oppdrag for domstoler og forvaltning i slike saker, men at man også blir tipset på gode sakkyndige gjennom faglige nettverk. I tillegg høster bestillerne positive og negative erfaringer med sakkyndige som avgjør om de brukes for seinere oppdrag. Fordi tilgangen på sakkyndige kan være en knapphetsfaktor, kan det være en utfordring at det blir for mye gjenbruk av de samme sakkyndige. Det kan oppstå uheldige bindinger mellom bestiller og sakkyndig.

Flere av informantene vi intervjuet mener det er behov for bedre kvalitetssikring av hvem som kan være sakkyndig i barnevernssaker. Dette underbygges av funn fra spørreundersøkelsen til fylkesnemndene der 68 % av respondentene var enig/helt enig i en påstand om at det er behov for bedre kvalitetssikring av hvem som kan være sakkyndig i barnevernssaker, se vedlegg 3.

7.4.3 Involvering av private parter i valg av sakkyndige og utforming av mandat

Det varierer om de private partene og advokatene involveres i valg av hvem som skal være sakkyndig for å skape tillit til prosessen. Fra barnevernet gis det eksempler på at advokater og private parter i liten grad er involvert i arbeidet med å velge sakkyndig, utforme mandat og hvordan utredningen skal gjennomføres, mens andre legger stor vekt på dette for å øke legitimiteten til sakkyndigrapporten. Fra foreningen for barnevernforeldre vises det til historier der foreldrenes erfaring er at barneverntjenesten velger sakkyndige uten å konferere med foreldre/advokat.

Når tingretten oppnevner sakkyndig er inntrykket at det samarbeides med foreldre/advokat, også om mandatet. Organisasjonen for barnevernforeldre opplyser derimot at foreldre likevel opplever at de ikke får tilstrekkelig informasjon om sakkyndiges mandat, arbeidsmetoder og om når rapporten skal foreligge.

³⁹ [http://www.psykol.no/Kurs-og-utdanning/Andre-utdanningsprogram/Utdanning-av-barnefaglig-sakkyndige/\(language\)/nor-NO](http://www.psykol.no/Kurs-og-utdanning/Andre-utdanningsprogram/Utdanning-av-barnefaglig-sakkyndige/(language)/nor-NO). På vegne av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet administrerer Norsk Psykologforening i samarbeid med Legeforeningen et toårig utdanningsprogram for psykologer og leger som har interesse for arbeid som sakkyndige, og som ønsker å øke sin kompetanse innen dette feltet. Gjennomføringen av programmet er en forutsetning for å registreres på departementets liste over sakkyndige som påtar seg oppdrag for domstoler og forvaltning i slike saker.

Flere mener at retningslinjer for hvordan oppdragsgiver skal involvere private parter i denne delen av arbeidet bør utformes⁴⁰. Fra barnevernet gis det eksempel på at det skaper store problemer der eksempelvis uttalelser fra foreldre ikke er kvalitetssikret i ferdige sakkyndigrapporter.

7.4.4 Forslag til tiltak/forbedringer for å øke tilliten til sakkyndige

Selv om tilliten til sakkyndige generelt virker god, så mener våre informanter at det like fullt er behov for ytterligere å styrke tilliten til sakkyndige. På spørsmål om hva som skal til for å øke tilliten er det framkommet flere forslag til tiltak/forbedringer som vi har sammenstilt og sortert i kategoriene kompetanse, tilgang på og oppnevning av sakkyndige og kvalitet på sakkyndigrapporten (ikke prioritert rekkefølge) i tabell 7.1. Vi har ikke gjort en nærmere vurdering av de foreslåtte tiltakene/forbedringene. Dette er primært tiltak som er utenfor BSKs ansvarsområde, men noen av forbedringene under kategorien «kvalitet på sakkyndigrapportene» er relevante for BSK.

⁴⁰ Utover det som er omtalt i BLDs veiledende retningslinjer for sakkyndig arbeid i barnevernsaker for barneverntjenesten, fylkesnemnda og domstolen, jf. pkt. 3.1.1 4.5 og 4.5.1

Tabell 7.1 Forslag til tiltak/forbedringer framkommet i spørreundersøkelsene og intervjuene for å øke tilliten til sakkyndige

Kategori	Forslag til tiltak og forbedringer for å øke tilliten til sakkyndige
Kompetanse	<ul style="list-style-type: none"> • Det bør stilles formelle krav til kompetanse ved oppnevning av sakkyndige • Det bør etableres en godkjenningsordning, og noen foreslår at fylkesmannen kan få denne oppgaven • Det bør bli et krav om at alle sakkyndige skal ha gjennomgått 2-årig deltids utdanningsprogram for barnefaglig sakkyndigarbeid i regi av Norsk Psykologforening • Bedre opplæring, særlig i rettslige prosesser • Strengere krav om faglig oppdatering • Krav om å dokumentere nødvendige spisskompetanse på ulike områder, eksempelvis rus, vold, omsorg, minoritetsfaglig kompetanse.
Tilgang på og oppnevning av sakkyndige	<ul style="list-style-type: none"> • For få sakkyndige - hvordan stimulere til flere og mer kompetente sakkyndige? • Det bør oppnevnes to sakkyndige når sakkyndigrapporter skal utarbeides (hvorav den ene kan være kvalitetssikrer/sparringspartner for den andre), jf. også DRK • Krav om offentlighet om oppdragsmengde for sakkyndige mot oppdragsgivere • Prosessen rundt oppnevning av sakkyndig bør bli bedre og involvere de private partene og advokatene • Den private parten bør få bedre informasjon om sakkyndiges rolle og mandat, og også om BSKs rolle • Det reises spørsmål ved om det er nok fokus på potensielle bindinger mellom sakkyndige og oppdragsgivere, særlig barnevernet • At sakkyndige også jobber klinisk og ikke er sakkyndige på heltid
Kvalitet på sakkyndigrapportene	<ul style="list-style-type: none"> • Tilbakemeldinger fra BSK som kan bidra til bedre læring hos sakkyndige • Sakkyndige baserer seg for mye på dokumentasjon fra barnevernet og bør avsette tilstrekkelig tid til samtaler med barn og foreldre • De sakkyndige legger for mye vekt på forhold som ligger tilbake i tid i sine vurderinger • En følelse av forhåndsdomming av foreldrene fra sakkyndige og ansatte i barneverntjenestene om at det ikke er mulig å endre seg. «En gang rusmisbruker, alltid rusmisbruker».

7.5 Vurderinger

7.5.1 Tilliten til sakkyndige kan ha blitt noe bedre

Vår vurdering er at resultatene fra undersøkelsen gir indikasjoner på at etableringen av BSK kan ha bidratt til å øke den generelle tilliten til sakkyndige noe. Det er i overveiende grad god tillit til sakkyndige i avgjørelsesorganene, men den varierer i barnevernet og synes å være svakest hos

de private partene.⁴¹ Blant informantene sies det at tilliten har økt som en følge av BSK ved at «verstingene» er luket ut. Blant de sakkyndige er det ulike vurderinger på om BSK har bidratt til å øke tilliten eller ikke, men den er ikke svekket. Kjennskapen til BSK og BSKs rolle hos foreldre synes å være liten. Det er derfor behov for å øke kunnskapen om BSK hos private parter gjennom deres advokater. Samtidig er det nødvendig å ha et realistisk forhold til hva slags kunnskapsnivå som kan forventes hos private parter om BSK, da BSK rolle i den enkeltes sak er liten sammenliknet med barnevernets-, den sakkyndiges- og avgjørelsesorganenes rolle som den private parten møter.

Når det gjelder at tilliten til sakkyndige blant foreldrene synes å være liten, så er dette på den ene side ikke overraskende. Det kan være vanskelig for en privat part å ha tillit til en rapport dersom den konkluderer på en måte som ikke er i samsvar med den private partens interesse og oppfatning av situasjonen, selv om prosessen som sådan har vært god og etisk forsvarlig. Det er like fullt en utfordring for rettssikkerheten dersom tilliten er lav slik våre data indikerer. Det bør derfor være et mål å øke tilliten til sakkyndige hos private parter.

Når det gjelder spørsmålet om behovet for bruk av sakkyndige er påvirket av BSKs rolle, så gir vår undersøkelse indikasjoner på at det er blitt økt bevissthet rundt bruk av sakkyndigrapporter, i første rekke i barnevernet.

7.5.2 Behov for å gjøre retningslinjer og informasjonsskriv mer kjent hos aktørene

Vårt inntrykk er at retningslinjer og informasjonsskriv fra BSK oppfattes som relevante og nyttige av de som bruker det, men at de er for lite kjent og for lite brukt av aktørene. Vi reiser også spørsmålet om kommisjonen burde ha utformet flere informasjonsskriv da fire synes noe lite i løpet av den perioden BSK har eksistert, jf. også omtale i kapittel 3 og 5.

7.5.3 Behov for tydeligere retningslinjer for hvordan private parter bør involveres i valg av sakkyndig og utforming av mandat

I veiledende retningslinjer, pkt. 3.1.1⁴² heter det at det skal tilstrebes enighet om den sakkyndige som engasjeres, og 4.5 og 4.51 redegjør for hvordan foreldrene og barna bør informeres om prosess, mandat og implikasjoner av utredningen. Begrunnelsen er at fordi barnevernssaker i sin natur ofte er preget av konflikt så bør det i sakkyndigarbeidet legges vekt på konfliktreducerende løsninger som er forenlig med barnets beste. Den manglende tilliten hos privat part som er redigjort for over, kan også ha sammenheng med våre funn som tyder på at privat part i for liten grad involveres i arbeidet med å velge sakkyndige, utforme mandat og hvordan utredningen skal gjennomføres når barnevernet engasjerer sakkyndige. At privat part i utgangspunktet har tillit til den sakkyndige, mandatet og arbeidsform er en forutsetning for at partene også skal kunne ha tillit til utredningen og dens konklusjoner. Det bør derfor vurderes om det er behov for utdypende råd og informasjon til bestillere, sakkyndige og advokater om hvordan private parter bør involveres og informeres om arbeidet.

⁴¹ Når det gjelder at tilliten til private parter synes å være svakere, er datagrunnlaget vårt mer begrenset enn når det gjelder avgjørelsesorganene og barnevernet. Det vi har av data peker imidlertid i en slik retning. Vurderingen er basert på refleksjoner gitt i intervjuene fra noen advokater og barneverntjenesten samt tilbakemelding fra Organisasjonen for barnevernsforeldre. Selv om advokatene som representerer privat part i all hovedsak har tillit til sakkyndige (selv om dette også varierer), så er det flere som problematiserer manglende tillit hos privat part som de representerer

⁴² BLDs veiledende retningslinjer for sakkyndig arbeid i barnevernssaker for barneverntjenesten, fylkesnemnda og domstolen. I 2005 ble det etablert en ordning der fylkesmannen utpeker sakkyndig når barneverntjenesten og foreldrene i barnevernssaker er uenige om hvilken sakkyndig som skal utrede saken, jf. brev fra BLD av 21.11.2005.

7.5.4 Behov for flere sakkyndige

Det er en utbredt oppfatning blant våre informanter at tilgangen på sakkyndige er en flaskehals. Dette gjelder både tilgang på sakkyndige med nødvendig spisskompetanse på ulike områder og at sakkyndige ikke har kapasitet til å gjennomføre oppdraget innenfor de tidsrammer som bestiller ønsker. Dette innebærer at det også kan bli for mye gjenbruk av enkelte sakkyndige, noe som kan skape uheldige bindinger mellom bestillere og sakkyndige. Undersøkelsen indikerer at det er behov for å kvalitetssikre hvem som kan være sakkyndige og hvordan kvalitet på sakkyndig arbeid kan videreutvikles, blant annet gjennom tydeligere krav til kompetanse og opplæring. Tiltak som kan stimulere til at flere ønsker å kvalifisere seg for sakkyndigoppdrag synes derfor viktig.

Undersøkelsen gir noe sprikende svar på om informantene mener det bør oppnevnes sakkyndige oftere enn det gjøres i dag. Fylkesnemndene ser et større behov enn dommerne, og de fleste vi har intervjuet heller i retning av at det ikke er behov for å oppnevne sakkyndige oftere enn i dag. Funnene kan gi indikasjoner på at det er et sprik mellom barnevern og fylkesnemnd når det gjelder vurderingen av behovet for å oppnevne sakkyndige. Fra barnevernet er det informanter som sier at barnevernet i enkelte tilfeller bestiller sakkyndigrapporter fordi de erfarer at avgjørelsesorganene ikke vurderer barnevernkompetansen som god nok, selv om barnevernet selv mener at de har den nødvendige kompetansen. Dette stemmer med at fylkesnemndene i spørreundersøkelsen svarer at det er et behov for å oppnevne sakkyndige oftere i barnevernssaker.

7.5.5 Samlet vurdering

Vår vurdering at BSK kan ha bidratt til å styrke tilliten til sakkyndige noe. Tilliten synes generelt god i avgjørelsesorganene, men synes å være mer varierende i barnevernet og synes å være svakere hos den private part. At tilliten til sakkyndige kan være styrket som en funksjon av BSK, underbygges også av positive vurderinger vi har gjort av andre sentrale problemstillinger i evalueringen. I kapittel 3 er vurderingen at BSK har hatt en positiv innvirkning på kvalitet i avgjørelsesorganenes prosesser og kvaliteten på sakkyndigrapporter. Videre konkluderer vi med at kommisjonen i hovedsak har en riktig sammensetning og god kompetanse (kapittel 4), at kommisjonen har forsvarlige og effektive arbeidsformer (kapittel 5) samt at kommisjonen opptrer uavhengig og håndterer habilitet iht. regler og rutiner (kapittel 6).

Et tiltak for å øke tilliten til både BSK og sakkyndige er at BSK bør få et tydeligere mandat til å utvikle en mer utadvendt rolle mot sentrale aktører som barnevernet, advokatene, sakkyndige og avgjørelsesorganene. Hensikten vil være å gjøre dagens retningslinjer og informasjonsskriv bedre kjent, men også innhente kunnskap om forhold som har betydning for tilliten og som grunnlag for å vurdere forbedringer, eksempelvis nye informasjonsskriv (jf. også vurderinger i 5.4 og 3.3.4 om en mer utadvendt rolle for kommisjonen).

Vår evaluering har ikke hatt fokus på generelle tiltak for å vurdere økt tillit til sakkyndige, men vi har identifisert problemstillinger som bør adresseres for ytterligere å øke tilliten. Basert på våre funn synes de viktigste tiltakene å være:

- Tiltak som kan stimulere til at flere ønsker å kvalifisere seg for å ta sakkyndigoppdrag
- Tydeligere krav til kompetanse og opplæring for sakkyndige
- Behov for mer utdypende retningslinjer for hvordan privat part skal involveres i valg av sakkyndig og utforming av mandat og gjennomføring av sakkyndigarbeidet
- Om BSKs mandat bør utvides til å være høringsinstans for BLD
- Om BSK bør få et tydeligere mandat på å vektlegge en mer utadrettet og veiledende rolle mot sentrale aktører

Anbefalinger er utdypet i kapittel 12.

8 Avgrensning av hvilke rapporter som skal vurderes av kommisjonen

8.1 Problemstilling og metode

Vi er bedt om å vurdere om å vurdere om dagens avgrensning er hensiktsmessig mht. at det kun er sakkyndigrapporter som skal kvalitetssikres av kommisjonen. Pr. i dag er det ikke kommisjonens oppgave å kvalitetssikre rapporter som er utarbeidet av personer med spesiell fagkyndighet og er ansatt i kommunen, og erklæringer utarbeidet av helseinstitusjoner og andre tjenesteytende institusjoner med utredningskompetanse.

For å vurdere spørsmålet har vi tatt utgangspunkt i intensjoner og vurderinger som ble gjort i Ot. prp. 68 (2007–2008) og dokumenter som beskriver de ulike aktørenes rolle. Vi har innhentet synspunkter gjennom intervjuer med våre informanter (fylkesnemndene, dommere, barnevernsledere, advokater, kommisjonsmedlemmer og sakkyndige) på om det er andre rapporter/erklæringer som bør kvalitetssikres av BSK. I spørreundersøkelsen til fylkesnemndene ble det også stilt om hvorvidt BSK bør få i oppgave å kvalitetssikre slike rapporter.

8.2 Dagens praksis mht. avgrensning av rapporter

8.2.1 Hvilke utredninger er unntatt fra kvalitetssikring av BSK

BLD ønsker en vurdering av om dagens avgrensning av hvilke sakkyndige rapporter som kvalitetssikres av kommisjonen, er hensiktsmessig. Videre bes det om at budsjettkonsekvenser anslås av en eventuell endring i dagens avgrensning.

BSKs oppgave er å vurdere sakkyndigrapporter innhentet av barneverntjenesten, den private part, fylkesnemnda og domstolen, og skal omfatte rapporter utarbeidet av sakkyndige som er engasjert eller oppnevnt for å utrede særskilte forhold i en konkret sak. Den sakkyndige forventes å ha et nøytralt forhold til saken og partene.

Ved opprettelsen av BSK ble det besluttet at følgende rapporter faller utenfor arbeidsområde⁴³:

- Rapporter utarbeidet av personer med spesiell fagkyndighet som er ansatt i kommunen, eksempelvis psykologer eller en ansatt i barneverntjenesten
- Erklæringer utarbeidet av helseinstitusjoner og andre tjenesteytende institusjoner som det offentlige fører tilsyn med

Avgrensningen innebar at, sitat:.... *Epikriser, utredninger fra henholdsvis pedagogisk-psykologisk rådgivningstjeneste, poliklinikker innenfor psykiatrien og barneverninstitusjoner med utredningskompetanse, ikke skal forelegges kommisjonen* (Ot.prp. 68-2007–2008 s. 30).

Begrunnelsen var at kontrollen med arbeidet som utføres i disse institusjonene skulle skje gjennom de kontroll- og tilsynsordningene som gjelder for denne type virksomheter.

I vår gjennomgang har vi unntatt å vurdere om BSK også skal kvalitetssikre epikriser. Det er kun om BSK bør få i oppgave å kvalitetssikre rapporter som utarbeides av barneverninstitusjoner med utredningskompetanse og av ansatte psykologer, eller andre ansatte med spesiell fagkyndighet i barnevernet som er vurdert.

⁴³ Ot.prp. nr. 68 2007-2008 Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester mv. (barnesakkyndig kommisjon)

8.2.2 Utredninger som gjøres av ansatte i kommunene

Det varierer om det er ansatt psykologer i kommunene eller i barneverntjenesten med kompetanse til å foreta ulike utredninger mht. hjelpetiltak og vurdering av omsorgsevne. Noen store kommuner har egne ansatte psykologer, andre har etablert interkommunalt samarbeid på barnevern der det er ansatt psykolog. Og atter andre leier inn psykologkompetanse ved behov. Pedagogisk-psykologisk rådgivningstjeneste i kommunene utfører også utredninger som kan innhentes i barnevernssaker.

8.2.3 Utredninger som gjøres av andre helseinstitusjoner

Med andre helseinstitusjoner har vi lagt til grunn at dette primært er sentre for familier og barn, men det omfatter også poliklinikker innenfor psykiatrien enten disse er statlige eller private. Våre informanter har i hovedsak uttalt seg om rapporter som utarbeides ved sentre for familier og barn.

Sentre for familier og barn er stort sett underlagt det statlige barnevern (Bufetat), men det finnes også kommunale og private senter som Bufetat må godkjenne. Disse er alle sentre som barneverntjenesten henviser sine klienter til som et tilbud for veiledning, observasjon og ev. utredning⁴⁴. Dette er sentre som i stor grad er et hjelpetiltak som tilbyr tjenester etter barnevernlovens paragraf 4-4, 2. ledd om hjelpetiltak. De er derfor *mer* enn kun utredere slik sakkyndige er.

Selv om psykologen kanskje ikke jobber direkte med familiene mens de er på institusjon, veileder de miljøpersonalet i denne jobben og utreder underveis. Det er alltid lederne ved institusjonene som signerer rapportene fra slike institusjoner, og dermed fungerer som kontrollører for den jobben psykologene har gjort i arbeidet sitt. Fylkesmannen fører tilsyn med både statlige, kommunale og private sentre (jf. Bvl paragraf 5-7 og 5-8).

8.3 Resultater fra intervjuene og spørreundersøkelsen

Vi stilte spørsmål til fylkesnemndene om BSK bør få i oppgave å kvalitetssikre sakkyndigrapporter som utarbeides av helseinstitusjoner, barneverninstitusjoner m.m. Selv om det er noe ulike oppfatninger om dette spørsmålet, er et klart flertall (over 70 %) som er enig i denne påstanden (jf. vedlegg 3). Synspunktene fra informantene vi intervjuet er imidlertid sprikende, og det gis uttrykk for usikkerhet mht. om dette er veien å gå for å bedre kvaliteten i slike utredninger. Noen mener at utredninger av psykologer ansatt eller tilknyttet kommunen bør kvalitetssikres, mens utredninger fra helseinstitusjoner ikke bør kvalitetssikres, og vice versa. Andre mener at begge kategorier bør kvalitetssikres.

Hovedargumentet *for* at rapporter utarbeidet av eksempelvis psykologer ansatt i kommunene eller i helseinstitusjoner bør kvalitetssikres av BSK, er at disse langt på vei utfører fagkyndigarbeid på linje med sakkyndige, og at de tilleggs stor vekt i avgjørelsesorganet. I tillegg nevner enkelte at barnevernets kvalitetssikring i en del kommuner ikke fungerer tilfredsstillende.

Argumenter *mot* at disse rapportene bør kvalitetssikres av BSK, er at rapportene er å betrakte som et ledd i barnevernets vanlige utredning enten de gjøres i regi av kommunen eller helseinstitusjonene, og derfor omfattes av helseinstitusjonenes og barnevernets internkontrollsystemer.

Når det gjelder utredninger fra familie- og barnesentre sies det også at dette ofte er utredninger basert på enkle kartlegginger og observasjoner, og ikke en helhetlig vurdering av et tema. Slike utredninger gjøres av mange personer med ulik faglig bakgrunn eksempelvis miljøterapeuter og sosionomer som bygger på en annen type faglighet enn psykologer. Det sies videre at fylkesnemndene har tilstrekkelig kompetanse til å vurdere disse rapportene som ofte er kortere, og at det heller i større grad bør redegjøres for disse i nemnda. I tillegg sies det at det er vanskelig å finne gode kriterier for å vurdere rapporter fra andre enn psykologer og psykiatere.

⁴⁴ http://www.bufdir.no/Barnevern/Tiltak_i_barnevernet/Sentre_for_foreldre_og_barn/

Mange uttrykker en generell skepsis til å utvikle flere byråkratiske og ressurskrevende kontrollregimer, istedenfor å prioritere ressurser til å utvikle kvaliteten i barneverntjenesten og helseinstitusjonene.

Det nevnes også at det kan være en utfordring å trekke klare grenser mellom hva som er å anse som en vanlig (fag)utredning som gjøres av barnevernet og hva som defineres som sakkyndig arbeid. Her er det gråsoner.

8.4 Vurdering

Begrunnelsen for i det hele tatt å vurdere dagens avgrensning må bygge på en antakelse om at kvaliteten og rettsikkerheten ved et tilstrekkelig stort antall rapporter og erklæringer fra ansatte i barnevernet og/eller fra helseinstitusjoner ikke er tilfredsstillende.

I vurderingen av hensiktsmessigheten i dagens avgrensning har vi forutsatt at den vurderes opp mot det mandat BSK har i dag. Med andre ord at den kvalitetssikringen som vil gjøres ved en endret avgrensning vil tilsvare dagens mandat og dagens metoder og arbeidsformer i BSK.

Det viktigste argumentet for at BSK bør vurdere disse rapportene er at det antas at disse rapportene tillegges stor vekt i avgjørelsesorganene og det antas å være behov for bedre kvalitets-sikring. Vår undersøkelse gir imidlertid ikke tilstrekkelige holdepunkter for å anbefale at BSKs oppgave bør utvides til også å gjelde rapporter utarbeidet av psykologer og andre med spesiell fagkyndighet som er ansatt i kommuner og helseinstitusjoner.

Det er særlig tre spørsmål som ev bør vurderes nærmere dersom slike rapporter skal kvalitetssikres av BSK:

- Utredningenes nøytralitet og uavhengighet
- Hva som skal defineres som en «utredning» dvs. utredningene har ulik karakter og kompleksitet
- Spørsmålet om omfanget av slike utredninger og ev. budsjettmessige konsekvenser

8.4.1 Uavhengighet og nøytralitet

Faglig nøytralitet og rollen som offentlig part

En utredning utført av psykolog eller annen fagkyndig i kommunen eller ved en helseinstitusjon, vil i utgangspunktet være å anse som faglig nøytral utredning ved at den på et faglig grunnlag vurderer ulike aspekter ved om barnets omsorgsbehov ivaretas på en god nok måte. Når barnevernet opptrer som offentlig part vil imidlertid utredningene ikke nødvendigvis bli oppfattet som uavhengig av den private part. Legitimiteten til rapportene vil kunne svekkes ved at de har bidratt til at kommunen som offentlig part fremmer sak som oppfattes og ikke være i den private parts interesse. Psykologer og ansatte som er ansatt eller innleid i kommunen vil kunne bli oppfattet som mindre uavhengige enn ansatte i helseinstitusjoner som ikke er direkte underlagt kommunen. Tilknytningsformen for slike institusjoner varierer; de fleste er statlige, men noen er også kommunale og private.

Utredningene er gjenstand for interne kvalitetssikringssystemer i barnevernet og institusjonene. De skiller seg i så måte fra sakkyndigrapporter som skal være nøytrale og uavhengige og som kun kvalitetssikres av BSK. En kvalitetssikring av for eksempel en psykologfaglig utredning vil imidlertid bidra til å gi utredningen økt faglig legitimitet.

Rolleblanding i enkeltsaker

Manglende uavhengighet kan også knytte seg til rolleblanding i den enkelte sak, enten ved at ansatte med utredningskompetanse er direkte involvert som hjelpere eller at de er veiledere for ansatte i slike saker. Det betyr at selv om ansatte ved sentrene kan ha utredningskompetanse lik det den sakkyndige har, er sentrene ment som hjelpetiltak for familiene og utredere av foreldrenes omsorgsevne. Når foreldrene i første omgang opplever de ansatte ved senteret som hjelpere, blir det prinsipielt uheldig at deres utredning av barn og foreldre deretter skal behandles og vurderes på samme måte som en tradisjonell - og uavhengig – sakkyndigutredning. Det samme resonnermentet vil gjøre seg gjeldende for barnevernet. Og her forsterkes utfordringen ved at barnevernet også har myndighet til å foreslå tvangstiltak for fylkesnemnda eller akutt plassere barna med tvang hvis barnets behov tilsier dette. Akuttplasseringer kan skje midt i en utredning av en sakkyndig hvis nye opplysninger tilsier at dette er nødvendig. Barnevernets undersøkelser kan skje parallelt med den sakkyndiges utredning.

8.4.2 Hva er en «utredning» - utredningene har ulik karakter og kompleksitet

Når det gjelder hva som defineres som en «utredning» synes det også å være variasjoner og gråsoner. En utredning kan på den ene siden ha store likheter med et mandat for en sakkyndig-rapport, men kan også være en utredning basert på mer begrensede kartlegginger og observasjoner. Dersom man ønsker å utvide BSKs rolle, vil det være behov for å klargjøre nærmere hvilke rapporter som kan være gjenstand for kvalitetssikring i BSK. Eksempelvis om det kun er utredninger av psykologfaglig karakter skal være gjenstand for kvalitetssikring, eller også andre rapporter og utredninger som gjør en generell vurdering av familiens fungering og omsorgsevne også skal omfattes av en slik kvalitetssikring. Generelt sies det at det vurderes som ressurskrevende og vanskelig å finne gode kriterier for å vurdere rapporter fra andre enn psykologer og psykiatere.

8.4.3 Omfang og budsjettmessige konsekvenser

BLD er ikke kjent med omfanget av rapporter som ikke er vurdert av BSK og som brukes som dokumentasjon i barnevernssaker. Det er meget krevende å få oversikt over slike rapporter og rammen for evalueringen har ikke gjort det mulig å kartlegge dette. Utgangspunktet er imidlertid at omfanget av slike rapporter er stort, og ville kreve betydelige ressurser dersom oppgaven skulle legges til BSK. Hvor mye ressurser dette eventuelt vil kreve, vil være avhengig av hvor bredt eller smalt man definerer hvilke rapporter som eventuelt skal omfattes av en slik kvalitetssikring.

8.4.4 Samlet vurdering

Agenda Kaupang har ikke grunnlag for å anbefale at BSKs oppgaver bør utvides til også å gjelde rapporter utarbeidet av psykologer og andre med spesiell fagkyndighet som er ansatt i kommuner og helseinstitusjoner. Vår vurdering er at dette er et komplekst spørsmål som i så fall krever nærmere utredning. Vårt prinsipielle utgangspunkt er imidlertid at BSKs kvalitetssikring bør begrenses til rapporter/utredninger som utføres av nøytrale og uavhengige sakkyndige og der arbeidet ikke er underlagt andre intern kontroll- og kvalitetssikringssystemer, jf. også begrunnelsen i Ot. prp. 68 2007-2008.

DEL 2: UTREDNING AV SAKKYNDIGRAPPORTER ETTER BARNELOVEN

9 Bakgrunn og metode

9.1 Kort om dagens praksis med bruk av sakkyndigrapporter

Domstoladministrasjonen har undersøkt omfanget av barnelovsaker behandlet av tingrettene. Undersøkelsen viser at det har vært 2 700 barnelovsaker pr. år de siste fem årene. Mange av disse sakene løses imidlertid i minnelighet, og da ofte uten at det ligger en sakkyndigrapport i saken. Retten har plikt til «på kvart trinn i saka [å] vurdere om det er mogeleg å oppnå forlik mellom partane, og leggje tilhøva til rette for det.» I barneloven § 61 nr. 1 er det gitt nærmere regler for hvordan retten kan legge opp saksforberedelsen, med ett eller flere saksforberedende rettsmøter, blant annet med dette siktemålet. Et sentralt virkemiddel er at retten kan oppnevne en sakkyndig til å bistå under saksforberedelsen, herunder mekle og gjøre visse undersøkelser, så som å ha samtaler med foreldrene og barna, og undersøke de faktiske forholdene i saken. Disse undersøkelsesenes formål er å finne ut hvordan saken mest hensiktsmessig kan behandles, og å legge til rette for eventuell mekling, samt å kartlegge barnas ønsker. De fleste saker forlikes.

Visse saker blir ansett som uegnet til mekling og forlik, for eksempel der det er påstander om vold, overgrep, rus eller psykisk sykdom eller andre vesentlige innvendinger mot den ene forelderens omsorgsevne. I disse sakene trengs det en sakkyndig utredning etter barneloven § 61 første ledd nr. 3 dersom «saka ikkje er tilstrekkeleg opplyst på anna måte». I andre saker som ikke forlikes, kan det også være behov for en sakkyndig utredning for å utrede visse spørsmål, så som særlige omsorgsbehov hos barnet, eller sider ved foreldrenes omsorgsevne. Sakkyndigutredningene etter § 61 første ledd nr. 3 måtte tidligere bekostes av partene, mens annen sakkyndigbistand ble dekket av staten. Etter en lovendring som trådte i kraft 1. januar 2014 har imidlertid staten dekket disse kostnadene, jf. § 61 annet ledd.⁴⁵ Lovendringen ble begrunnet med at regelen om at partene selv var ansvarlige for å dekke kostnadene til sakkyndig utredning etter barneloven § 61 første ledd nr. 3 kunne innebære en fare for "dreining bort fra bruk av tradisjonell sakkyndig, også i saker der det er behov for grundigere utredning", og "en risiko for at foreldre med lav inntekt kan føle et press til å inngå forlik som ikke er til barnets beste".⁴⁶

I forarbeidene til lovendringen estimerte Barne- og likestillingsdepartementet at det vil være aktuelt å oppnevne tradisjonell sakkyndig for å utrede saken i om lag 30 % av barnelovssakene for domstolene.⁴⁷ Som nevnt ovenfor har tingrettene i den siste femårsperioden i gjennomsnitt behandlet 2 700 saker etter barneloven, hvor av 1 670 saker har endt med forlik.

9.2 Problemstilling og metode

Der det er foretatt en sakkyndig utredning etter barneloven § 61 første ledd nr. 3, vil sakkyndigrapporten, gjerne supplert med muntlig forklaring fra den sakkyndige, være et sentralt bevis i saken. Det kan antas at sakkyndigrapportene i en del tilfeller har en enda viktigere rolle i barnelovssakene enn i barnevernssaker, da barnevernssaker ofte har en lang historikk med andre tunge bevis, så som utredninger gjort av PPT, familiesentre ol., bekymringsmeldinger fra skole og barnehage osv. I barnelovssakene kan sakkyndigrapporten være det eneste beviset fra noen med

⁴⁵ Lov 21. juni 2013 nr. 62 (i kraft 1. januar 2014, etter res. 13., des. 2013 nr. 1443)

⁴⁶ Prop. 85 L (2012-2013 s. 60)

⁴⁷ Prop. 85 L (2012-2013 s. 60)

fagekspertise og som er uten tilknytning til en part, eventuelt supplert med uttalelser fra skole eller barnehage.

I motsetning til i barnevernssakene, er sakkyndigrapportene i barnelovssakene imidlertid ikke underlagt kontroll fra Barnesakkyndig kommisjon eller liknende. I denne delen av rapporten kartlegges og drøftes tre forhold

- om rettssikkerheten blir tilstrekkelig ivaretatt i forbindelse med avgjørelsesorganets bruk av sakkyndiges rapporter etter barneloven
- om det er behov for ekstern kvalitetssikring av sakkyndiges rapporter etter barneloven
- om kommisjonen kan være et egnet organ for å sikre sakkyndighetsarbeidet også etter barneloven

Vår gjennomgang er basert på dokumentstudier, resultater fra spørreundersøkelsen og intervjuer.

Når det gjelder dokumentstudier, har vi gjennomgått sentrale argumenter i diskusjonen som har vært av sakkyndigbevis i faglitteraturen. Som vi vil komme tilbake til i punkt 10.2, er det ikke gjort systematisk empirisk forskning på sakkyndigarbeid og sakkyndigbevis i barnelovs- eller barnevernssaker.

I spørreundersøkelsen ble dommerne blant annet stilt spørsmål om kvaliteten på sakkyndigrapportene i barnelovsakene og om tilliten til de sakkyndige som utarbeider rapporter i slike saker. I intervju med dommere, sakkyndige, advokater og barnevernsledere ble det innhentet kvalitative vurderinger av rettsikkerhet knyttet til sakkyndigrapporter etter barneloven, behovet for kvalitetssikring av slike saker og om BSK kan være et egnet organ for eventuelt å ivareta oppgaven som ekstern kvalitetssikrer. Vi har intervjuet seks dommere, fem sakkyndige, åtte advokater og åtte barnevernsledere – totalt 27 personer.

9.3 Kort om aktørenes ansvar og roller i barnelovsaker

Barnelovsaker er tvister mellom foreldre om foreldreansvar, bosted og/eller samvær for felles barn. Disse sakene skiller seg dermed fra barnevernssaker på flere punkter. For det første er det ingen offentlig part som har utredet sakene før den kommer til domstolen, og som har ansvaret for å mål-bære barnets beste i prosessen. For det andre har partene full avtalefrihet utenfor domstolene, og de kan inngå forlik eller rettsforlik i domstolene. På den annen side skal avgjørelser og prosess i Barnelovsaker – i likhet med i barnevernssakene – styres av hensynet til barnets beste, jf. barneloven § 48. Disse grunnleggende trekkene ved sakene har betydning for de ulike aktørenes ansvar og roller i prosessen.

9.3.1 Partene

Partene i barnelovssakene er barnets foreldre. Barnet selv er aldri part i saken. Sakene dreier seg om hvor barnet skal ha sitt faste bosted, samvær og eventuelt også spørsmålet om foreldreansvaret for barnet. Barnelovsaker initieres alltid av en forelder, og det er opp til foreldrene alene å avgjøre om de ønsker å forlike saken, eller om det skal avsies dom.

Barnelovssakene skiller seg likevel fra andre sivile saker der partene har avtalefrihet ved at retten har ansvar for å sikre at prosess og løsninger er til barnets beste, jf. barneloven § 48 første ledd, og partenes rådighet i prosessen er derfor begrenset noe, jf. tvisteloven § 11-4. Det innebærer at retten ikke er bundet av partenes påstander, og at retten har ansvar for at saken er forsvarlig opplyst gjennom bevisførselen, jf. tvisteloven § 21-3 annet ledd. Sistnevnte kan innebære at retten beslutter bevisføring utover det partene har tilbudt. Videre skal retten nekte partene å inngå

rettsforlik som påtakelig er i strid med hensynet til barnets beste, jf. tvisteloven § 19-11 tredje ledd, jf. § 11-4.⁴⁸

9.3.2 Domstolene

Det er bare domstolene som har avgjørelsesmyndighet i barnelovsaker i Norge i dag. Dersom foreldrene ikke har lyktes å løse sin tvist om foreldreansvar, bosted og/eller samvær ved utenrettslig avtale, må den av foreldrene som ikke er tilfreds med den ordningen som praktiseres anlegge sak for tingretten. Som nevnt i punkt 9.1, vil retten ofte forsøke mekling i saken, gjerne ved bistand av en sakkyndig, men dersom dette ikke er egnet eller fører frem, må saken avgjøres ved dom.

Retten har plikt til å påse at prosess og løsninger er til barnets beste, jf. barneloven § 48. Dette innebærer som nevnt blant annet plikt til å sørge for at bevisførselen gir et forsvarlig faktisk avgjørelsesgrunnlag, om nødvendig ved at retten beslutter ytterligere bevisførsel enn den partene har tilbudt, jf. tvisteloven § 21-3 annet ledd. Dette kan eksempelvis være en sakkyndigutredning, jf. barneloven § 61 første ledd nr. 3. Videre er retten som nevnt ikke bundet av partenes påstander, jf. tvisteloven § 11-4, og retten skal nekte å godkjenne rettsforlik som er påtakelig i strid med hensynet til barnets beste, jf. tvisteloven § 19-11 tredje ledd, jf. § 11-4.

9.3.3 Barnevernet

Barnevernet har ingen formell rolle i barnelovsaker som sådan. Det er ikke uvanlig at en og samme familie både har en verserende barnevernssak og en barnelovssak, men det er ingen regler om samordning, ev. forening, av sakene i slike tilfeller. Sakene behandles separat. Dersom barnevernet er eller har vært involvert i en sak, kan det selvsagt være aktuelt å føre representanter fra barnevernet som vitner. Imidlertid vil det være avhengig av hvilke opplysninger partene gir, eventuelt hva som fortelles av andre i forbindelse med en eventuell sakkyndig utredning, om det kommer frem at barnevernet har vært inne i familien.

⁴⁸ Ot.prp. nr. 51 (2004-2005) s. 438, NOU 2001: 32 s. 725 og Camilla Bernt, *Meklerrollen ved mekling i domstolene*, (2011) s. 415 med videre henvisninger

10 Kvalitet på sakkyndigrapporter i barnelovsaker og behovet for eventuell kvalitetssikring

10.1 Resultater fra spørreundersøkelsene og intervjuene

10.1.1 Overordnet om undersøkelsene og resultatene

I spørreundersøkelsene som var rettet til sakkyndige og dommere stilte vi, i tillegg til spørsmål knyttet til barnevernssakene, spørsmål om kvaliteten av sakkyndigrapporter i barnelovsaker og hvordan respondentene vurderer behovet for ekstern kvalitetssikring av slike. Tilsvarende spørsmål ble stilt i dybdeintervjuene av sakkyndige, advokater, dommere og barnevernledere.

Overordnet sett synes det å være enighet blant et flertall av respondentene og informantene om at det er behov for kvalitetssikring av sakkyndigrapporter også etter barneloven, og de fleste mener at BSK kan og bør få denne rollen. De sakkyndige som er intervjuet er imidlertid noe mindre positive til dette enn øvrige informanter. Dette er naturlig i lys av at sakkyndige gir tilbakemeldinger om at de får lite læring ut av tilbakemeldingene fra BSK, se punkt 3.2.1. Det er da rimelig å anta at ideen om kvalitetssikring av BSK eller et lignende organ vil oppleves av de sakkyndige som ekstraarbeid som ikke står i forhold til nytten.

10.1.2 Resultat fra spørreundersøkelsene

Av respondentene i spørreundersøkelsene var det primært dommerne som ble spurt om kvalitet av sakkyndigrapporter i barnelovsaker, ettersom domstolene er det avgjørelsesorganet som har erfaring fra begge sakstyper, i motsetning til fylkesnemndene og BSK. Dommerne ble spurt om hvordan de opplever kvaliteten på sakkyndigrapportene. På en skala fra helt uenig=1 til helt enig=6 ble de bedt om å ta stilling til om «Kvaliteten på sakkyndigrapportene er god». Resultatet var 4,53 og det var liten spredning i svarene. Med andre ord oppleves rapportene som ganske gode. De ble videre bedt om å ta stilling til om rapportene fremstiller ekspertvurderinger på en forståelig måte. Resultatet var 4,47, og det var liten spredning i svarene. På spørsmål om de opplever at partene har tillit til rapportene er svaret 4,1.

Dommerne svarer at rapportene er viktige for sakens opplysning (4,95), og at de legger stor vekt på dem (4,74). Totalt sett vurderer altså dommerne rapportene som både gode og viktige.

Dommerne ble dernest spurt om å ta stilling til om «Det er behov for at sakkyndigrapporter etter barneloven kvalitetssikres av BSK på samme måte som sakkyndigrapporter etter barnevernloven». Snittet her var 4,21.

De sakkyndige ble stilt ett spørsmål om barnelovsakene. De ble spurt om BSKs tilbakemeldinger på rapporter de har utformet i barnevernssaker har vært til nytte for arbeidet deres med sakkyndigrapporter etter barneloven. På Helt uenig=1 til Helt enig=6 var svaret på dette spørsmålet 3,04, men det var spredning i svarene. Se vedlegg 2. En naturlig tolkning av dette resultatet er at det er en konsekvens av at de sakkyndige opplever nokså begrenset læring av tilbakemeldingene til BSK i barnevernssaker, jf. avsnitt 3.2.1. Overføringsverdien på barnelovsakene er da naturlig også relativt begrenset. Det kan selvsagt også være uttrykk for at de sakkyndige opplever at sakkyndigarbeidet i de to sakstypene gir ulike utfordringer. Dersom svaret hadde vært at BSKs tilbakemeldinger er til stor nytte i arbeidet med saker etter barneloven, kunne man argumentert for at BSKs kvalitetssikringsarbeid i barnevernssakene har en smitteeffekt på barnelovsakene. Dette kunne i sin tur være et argument mot å bruke ressurser på BSK-behandling eller liknende kvalitetssikring i barnelovsakene, ettersom sakkyndige ofte tar oppdrag både i barnevern- og barnelovsaker. De sakkyndiges relativt lunkne oppfatning om læringsverdi for barnelovsakene gjør imidlertid at vi ikke har grunnlag for en slik argumentasjon basert på spørreundersøkelsen.

Videre svarer ganske mange dommere i spørreundersøkelsen at de mener at sakkyndigrapportene i barnelovsaker bør kvalitetssikres av BSK (4,21). Men bak dette tallet skjuler det seg en viss spredning i svarene, se vedlegg 4. Ni av 19 dommere sier seg enig/nesten helt enig (5 og 6) i at sakkyndigrapporter i barnelovsaker bør kvalitetssikres av BSK. Åtte dommere har brukt midtre del av skalaen (3 og 4) og to har svart at de er uenig dette (brukt karakteren 2).

10.1.3 Resultater fra intervjuene

De av informantgruppene i barnevernssakene som kunne ha forutsetninger for å mene noe om kvaliteten av sakkyndigrapporter i barnelovsaker og behovet for kvalitetssikring av disse, ble intervjuet om disse spørsmålene. Dette var de sakkyndige, advokatene, barnevern lederne og tingrettsdommerne.

Gjennomgående mente informantene at det er god kvalitet på sakkyndigrapportene i barnelovsakene og at rettssikkerheten er godt ivaretatt. Likevel mente de fleste at det var behov for bedre kvalitetssikring av sakkyndigarbeidet i disse sakene. Vi stilte de sakkyndige spørsmål om BSKs kvalitetssikring av sakkyndigrapportene i barnevernssakene har hatt noen smitteeffekt på kvaliteten av rapportene i barnelovsakene. Noen sakkyndige mener at dette har bidratt til økt bevissthet om hvordan rapportene bør struktureres og skrives, mens andre sier at dette ikke har påvirket arbeidet i barnelovsakene. Disse delte meningene hos de sakkyndige stemmer godt overens med resultatet fra spørreundersøkelsen, hvor gjennomsnittskåren på en skala fra 1 – Helt uenig til 6 – Helt enig var 3.04.

Informantene gir uttrykk for at det er større forskjeller i kvalitet på sakkyndigrapporter etter barneloven enn etter barnevernloven. Det sies at retningslinjene for sakkyndige i barnevernssaker oppfattes som tydeligere enn de for barnelovsakene. Barneperspektivet oppfattes blant annet å være svakere ivaretatt i barnelovsaker enn i barnevernssaker.

Informantene tar opp en del tema som ikke direkte gjelder kvaliteten på sakkyndigrapporter og behovet for kvalitetssikring, men som berører kvaliteten av prosessen generelt. Disse synspunktene er likevel interessante for utredningens formål, da behovet for kvalitetssikring av rapportene også må sees i sammenheng med hvilken kvalitet prosessen totalt sett oppleves å ha.

For det første reiser sakkyndige, advokater og dommere som problemstilling om det i større grad bør være en annen sakkyndig som utreder saken etter barneloven § 61 første ledd nr. 3 enn den som har meklet i saken. Sakkyndiges mange roller i saken oppleves som krevende å håndtere. Sakkyndige kan i en og samme sak i prinsippet være mekler, jf. § 61 nr. 1, veileder for partene ved utprøving av en midlertidig avtale, jf. § 61 nr. 7, og utreder, jf. § 61 første ledd nr. 3. Det uttales av informanter at sakkyndigrapporter skal i prinsippet ikke bygge på kunnskap som er kommet frem i meklingen, men at det er vanskelig å se bort fra denne kunnskapen når man deretter skal gjøre en utredning i saken. (jf. at dette argumentet understøttes av hva vi diskuterer i 10.2 om forskningsdebatten i termer av bekreftende forutinntatthet).

I følge informantene er det praksis i tingretten at det som regel oppnevnes nye sakkyndige dersom en eller begge parter ber om det, ellers ikke. Det hender også at sakkyndig selv ber om å bli fritatt, da vedkommende opplever å ha blitt for involvert og allerede har dannet seg en oppfatning av sakens utfall. Det nevnes som en fordel ved å bruke samme sakkyndig at vedkommende kjenner saken, slik at utredning blir mindre ressurskrevende.

For det andre reises det som problemstilling at selv om rollen som sakkyndig er å opplyse saken og gi en balansert fremstilling av foreldrene, ikke å anbefale hvem som skal ha omsorgen, kan det i mange tilfeller være vanskelig for partene å se at den sakkyndige ikke skriver en dom. Dette har blant annet sammenheng med mandatene domstolene gir de sakkyndige. Mandatene kan være for vide, og det sies at dommerne bør bruke mer tid på å utforme gode mandater. Det er dommerne

som er den sakkyndiges oppdragsgiver og det er i deres interesse å spesifisere mandatet så godt som mulig. Det kan også være vanskelig å finne sakkyndige med den nødvendige spisskompetansen.

Videre nevnes det som en svakhet ved prosessen at det er tilfeldig om barnevernet involveres i forbindelse med en sakkyndig utredning. Det foreslås at det bør være en rutine og/eller et pålegg at sakkyndige må sjekke om barnevernet har vært inne i familien, da dette kan ha betydning ved vurderingen av foreldrenes omsorgsevne.

Blant de sakkyndige er det ulike synspunkter på om det er behov for kvalitetssikring av sakkyndigrapportene etter barneloven § 61 første ledd nr. 3 ved vurdering gjort av en kommisjon à la BSK. Advokatene, tingrettsdommerne og barnevernlederne mener imidlertid at det er stort behov for dette og at behovet trolig er større enn i barnevernssaker. Det fremheves at en uavhengig kvalitetssikring vil virke skjerpene på arbeidet. Man ser ikke rasjonale for at sakkyndigrapporter etter barneloven bør kvalitetssikres på linje med rapporter etter barnevernloven, da utfordringene knyttet til faglighet er de samme. I mange saker er det dessuten behov for å vurdere helheten knyttet til både barnevern og barnefordeling. Behovet forsterkes ved at tingretten ikke har barnefaglig psykolog kompetanse i denne typen saker i form av sakkyndige meddommere.

Hensikten med kvalitetssikring fra en kommisjon vil være å styrke tilliten til systemet og bidra til læring hos de sakkyndige. Mandatet vil imidlertid være annerledes i barnelovsakene, da disse sakene handler om hvem som vil gi den beste omsorgen, ikke om det foreligger omsorgssvikt.

Som betenkeligheter ved kvalitetssikring ved en kommisjon stilles for det første spørsmål om en kommisjon er et effektivt kvalitetssikringstiltak, og om ikke ressursene heller burde brukes på andre kvalitetshevende tiltak, for eksempel bedre opplæringsprogram og større krav til å komme på «listen» som sakkyndig. Det vises også til at det er et prinsipielt skille mellom barnelovsaker (privatrettslige saker⁴⁹) og barnevernssaker (offentligrettslige saker) som tilsier at kvalitetssikring fra en kommisjon ikke er et riktig virkemiddel.

Et generelt krevende område, er behandling av parallelle saker etter barneloven og barnevernloven. Her er det gråsoner som er vanskelige, og som det oppfordres til å se nærmere på.

10.2 Forskningsstatus og fagdebatt om sakkyndigarbeid og sakkyndigbevis i Norge

I henhold til anbudsinnbydelsen fra BLD skal relevant dokumentasjon i form av forskningsrapporter, artikler, evalueringer og utredninger gjennomgås som del av utredningen. Resultatet av disse undersøkelsene er at til tross for at det foreligger en del forskning og rapporter på ulike problemstillinger knyttet til behandlingen av barnelovsaker, er det ikke gjort noe systematisk empirisk forskning på kvaliteten av sakkyndigarbeid og anvendelse av sakkyndigbevis i barnelovsaker eller barnevernssaker. En god del av forsknings- og utredningsarbeidet har hatt fokus på den utenrettslige konfliktløsningen i slike saker, særlig meklings ved familievernkontorene, noe som gjør at problemstillinger knyttet til sakkyndigarbeid faller utenfor.⁵⁰ Men heller ikke i arbeidet om tema der spørsmål knyttet til kvaliteten og anvendelsen av sakkyndigarbeid kunne hatt en mer naturlig plass

⁴⁹ De omtales som «sivilrettslige», men ettersom både barnelovssaker og barnevernssaker er «sivilrettslige» - i motsetning til «strafferettslige», antas det at det er «privatrettslige» som er ment

⁵⁰ Se for eksempel Seksjon for familie og oppvekst B., *Dimensjonering og organisering av familieverntjenestene - En evaluering* 2014, Ådnanes M, Haugen, G. M. D., Jensberg, H., Rantalaiho, M., & Husum, T. L., *Evaluering av meklings etter ekteskapslov og barnelov*, SINTEF NTNU, Trondheim 2011 Gulbrandsen W, Tjersland O., *FORM-prosjektet. Foreldremekling ved samlivsbrudd Delrapport*. 2009(1), Gulbrandsen og Tjersland, «Mekling ved samlivsbrudd: en oversikt over effektstudier» i *Tidsskrift for norsk psykologforening* 2010) s. 705–714, Tjersland og Gulbrandsen, «Mekling ved samlivsbrudd:oversikt over modeller og ideologi» i *Tidsskrift for norsk psykologforening* 2010 s. 692–700 og Gulbrandsen, «Foreldrekonflikter etter samlivsbrudd:En analyse av samspill og kilder til det fastslående» i *Tidsskrift for norsk psykologforening* 2013 s. 538-551.

finner vi drøftelser av dette, eksempelvis i Folkehelseinstituttets rapporter om høykonfliktsaker.⁵¹ Dette til tross for at kvalitet og anvendelse av sakkyndigrapporter har stått under debatt de senere årene, ikke minst når det gjelder barnelov- og barnevernssaker. Det er derfor et stort forskningsbehov på dette feltet. I det følgende vil vi gi en oversikt over sentrale problemstillinger i fagdebatten om sakkyndigarbeid og anvendelse av sakkyndigutredninger som bevis.⁵² Noen av diskusjonene om kvalitet og anvendelse av sakkyndighet er generelle, med relevans på tvers av de fagkyndiges fagområde og det juridiske fagområdet saken gjelder, mens andre knytter seg spesifikt til barnelov- eller barnevernssakene.

Det blir hevdet at de sakkyndiges vurderinger får for stor vekt. Kritikken gjelder ulike forhold. For det første hevdes at dommerne lener seg for tungt på sakkyndigvurderingene, og mangler forutsetninger for å reflektere over dem i tilstrekkelig grad, for eksempel ved å stille spørsmål om metodebruken. Dette har blant annet Barneombudet gitt uttrykk for i sin rapport *Barnets stemme stilner i stormen* fra 2014.⁵³

For det andre påpekes at mandatene kan avkreve de sakkyndige klarere konklusjoner enn de har grunnlag for å trekke.⁵⁴ Kort sagt er det en diskusjon og varierende praksis mellom dommere og sakkyndige med hensyn til grensegangen mellom psykologfaglige sakkyndigvurderinger og rettens egne vurderinger. Med andre ord er det spørsmål om hvor mye av barnets beste-vurderingen som hører under en sakkyndig – barnefaglig – utredning, og hvor mye som bør overlates til retten i form av bevisførsel direkte for den dømmende rett, påfulgt av bevisvurderinger og rettslige vurderinger fra retten selv.⁵⁵

Videre argumenteres det for at undersøkelsene som gjøres ikke er grundige nok, eller at metodene som anvendes på annen måte er mangelfulle.⁵⁶ Dette kan for det første innebære fare for at manipulasjon fra en forelder ikke avdekkes. I *Melinders* (2014) bok om praktisk sakkyndighetsarbeid (som er den eneste samlede boken om sakkyndighetsarbeid rettet mot psykologer og psykiatere), blir en slik manipulasjon beskrevet i en barnelovssak^{57 58}. Denne kritikken mot sakkyndigrapporter har særlig vært i fokus i forfatterskapet til *Grethe Nordhelle*, som er advokat og psykolog med omfattende erfaring fra barnelovssaker, både som advokat og terapeut. Hun frem-

⁵¹ Nilsen W, Skipstein, A., Gustavson, K., Foreldrekonflikt, Samlivsbrudd og mekling: Konsekvenser for barn og unge, Nasjonalt folkehelseinstitutt Oslo 2012 og Helland, M. S., & Borren, I., Foreldrekonflikt; identifisering av konfliktnivåer, sentrale kjennetegn og risikofaktorer hos høykonfliktpar, Nasjonalt folkehelseinstitutt Oslo 2015.

⁵² Fremstillingen av fagdebatten er, med visse oppdateringer bygget på Camilla Bernt, «Sakkyndige i barnelovssaker for domstolene: roller og rettssikkerhet» i *Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål* nr. 3 (s.178-230) og nr. 4 s. (296-316) 2014.

⁵³ Barneombudet, *Barnets stemme stilner i stormen*. En bedre prosess for barn som opplever samlivsbrudd, 2014, s. 43.

⁵⁴ For barnelovssakene, se f eks Nordhelle, Grethe, «[Praktiseringen av sakkyndighetsarbeid i barnefordelingssaker – til barnas beste?](#)», *Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål (FAB)* nr. 3 2011 s. 176-196 s. 185-187.

⁵⁵ Se f eks Barneombudet, *Barnets stemme stilner i stormen*. En bedre prosess for barn som opplever samlivsbrudd, 2014, s. 47-49.

⁵⁶ Se f eks Barneombudet, *Barnets stemme stilner i stormen*. En bedre prosess for barn som opplever samlivsbrudd, 2014, s.50.

⁵⁷ Dom 99-00436 A, Kongsberg tingrett.

⁵⁸ Melinder, A. (2014). Samvær (s. 79-81). I: *Sakkyndighetsarbeid: Innføring for psykologer og psykiatere*. Universitetsforlaget. Oslo.

hever faren for at man – når manipulasjon ikke avdekkes – ender opp med bosteds- og samværsordninger som ikke blir til barnets beste.⁵⁹

Mangler ved grundighet og metoder ved undersøkelsene kan for det andre føre til at rapporten blir en hypotesebekreftende utredning, der drøftelse av alternative hypoteser mangler. Slike drøftinger er anbefalt flere steder⁶⁰, og vil motvirke den enkeltes sakkyndiges eventuelle preferanser av teoretisk perspektiv. Det som er de sakkyndiges vurderingstema – nemlig å trekke slutninger om fremtidig atferd hos foreldre for å vurdere omsorgsevnen – er svært vanskelig. Dette fordi menneskelig atferd er kompleks, og det er mange forhold man ikke har kontroll over, men som kan ha avgjørende betydning. Jussprofessor *Trude Haugli* og *Grethe Nordhelle* drøfter denne problematikken og fremhever at det til tross for dette ofte ikke er noen drøftelse av alternative hypoteser i rapportene. Utvalget av informasjon er for ofte selektivt, med fokus på det som bekrefter hypotesen man har valgt, og med avviking av motstridende informasjon.⁶¹ Med andre ord er det fare for at de sakkyndige da går i den såkalte bekræftelsesfellen. Denne innebærer i korte trekk at fordi verden er så kompleks, med så stor mengde informasjon som tilflyter den enkelte, er mennesker avhengige av å ha såkalte kognitive skjema for å sortere informasjonen. Denne helt nødvendige mekanismen kan imidlertid lede til alvorlige feilvurderinger i visse tilfeller,⁶² for eksempel når sakkyndige ikke er tilstrekkelig bevisst på hvilket inntrykk – ofte omtalt som «bias» – de tar med seg inn i et utredningsarbeid⁶³. Vitne- og rettspsykologisk forskning har vist at slike feilkilder forekommer også blant eksperter og sakkyndige,⁶⁴

En annen side av kritikken mot mangler ved grundighet og metode ved undersøkelser er at det hevdes at noen sakkyndige tenderer til å konkludere med personkarakteristikk av foreldrene som følge av observasjoner av negativ atferd. De forklarer altså årsaken til handlingen med personligheten til vedkommende, snarere enn med situasjonelle årsaker. Eksempler her er at en forelder beskrives som å ha «engstelige og unnvikende karaktertrekk» eller å være «emosjonelt ustabil» uten at det vurderes om det kan skyldes situasjonen vedkommende er i på grunn av barnelovsaken. *Haugli* og *Nordhelle* skriver om dette at «Det er nærliggende å bli emosjonelt ustabil dersom man opplever å miste kontakt med barnet, eller om den andre utøver et maktspill bak kulissene.»⁶⁵

I samme retning går kritikken fra psykolog *Sverre Asmervik* i hans nylig publiserte artikkel «Hva er det med noen sakkyndige?». *Asmervik*, som har lang erfaring som sakkyndig og fagkyndig medlem og fylkesnemndsmedlem, gir uttrykk for alvorlige bekymringer om kvaliteten av noen sakkyndiges arbeid, og om at rapporter han opplever som problematiske har blitt behandlet av BSK uten merknader. Han illustrerer dette med eksempler fra to reelle sakkyndigrapporter. Han fremhever for det første at sakkyndig overser at det kan påvirke atferden til barn og foreldre at de blir observert av en sakkyndig, selv om de observasjonene sakkyndig gjør ikke stemmer overens med annet materiale i saken. Videre viser han eksempler på at sakkyndige legger inn egne

⁵⁹ Se f.eks. Nordhelle, Grethe, «Kritisk blikk på sakkyndigrollen i barnefordelingssaker», *Tidsskrift for Norsk psykologforening, Temanummer: Mekling* nr. 8 2010 s. 744-747, Nordhelle, Grethe, «[Praktiseringen av sakkyndighetsarbeid i barnefordelingssaker – til barnas beste?](#)», *Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål (FAB)* nr. 3 2011 s. 176-196 og Haugli, Trude og Grethe Nordhelle, «Sikker i sin sak? Om barn, sakkyndighet og rettssikkerhet», *Lov og Rett* nr. 2 2014 s. 89-108.

⁶⁰ Melinder, A. (2014). Sakkyndighetsarbeid: Innføring for psykologer og psykiatere. *Universitetsforlaget*. Oslo.

⁶¹ Haugli, Trude og Grethe Nordhelle, «Sikker i sin sak? Om barn, sakkyndighet og rettssikkerhet», *Lov og Rett* nr. 2 2014 s. 89-108 på s. 102 og Nordhelle 2010.

⁶² Lai, Linda: *Dømmekraft*, Oslo 1999 s. 77–88.

⁶³ Melinder, A., (2015). «Vitnebevisets psykologiske fallgruver» i Ragna Aarli, Mary-Ann Hedlund og Sverre Erik Jebens (red.) *Bevis i straffesaker*, Gyldendal Juridisk, Oslo

⁶⁴ Melinder og Magnussen (2014). «Psychologists and psychiatrists serving as expert witnesses in court: what do they know about eyewitness memory?» i *Psychology, Crime, & Law*, ISSN 1068-316X. 21, s 53-61.

⁶⁵ Haugli og Nordhelle 2014 s. 103.

vurderinger og fortolkninger som ikke har grunnlag i de observasjonene som er gjort eller øvrig materiale i saken. Med andre ord finner han manglende sammenheng mellom premisser og konklusjon, og videre at rapportene mangler uttrykk for selvrefleksjon og tvil. Han finner også at de sakkyndige stiller krav til foreldrene som ikke er rimelige og realistiske å stille til foreldre selv i velfungerende familier. Og han finner feil ved atferd og egenskaper hos foreldre og barn som må anses som helt normale.⁶⁶ Videre hevdes det i fagdebatten (*Aina Schjøtz, Ingrid Rindal Lundeberg, Haugli og Nordhelle*) at ulike fagretninger innen den sakkyndiges fagfelt gjør at anbefalingene i for stor grad blir avhengige av hvem som har skrevet rapporten, og uten at den faglige pluralismen synliggjøres i rapportene.⁶⁷ Det hevdes videre at rapportene inneholder «for mye synsing», i stedet for at man synliggjør den «rest-usikkerhet som finnes i saken» selv etter grundige utredninger og avveininger (*Terje Galtung, Elisabeth Myrstad og Espen Walstad*).⁶⁸

En annen kritikk av grundigheten i utredningsarbeidet, og som er reist i Barneombudets rapport *Barnets stemme stilner i stormen* fra 2014, er at de sakkyndige ikke alltid setter av nok tid til å snakke med barna. Det er vanlig at de sakkyndige snakker med barna en til to ganger med en til to timers varighet hver gang. Barneombudet uttaler at «I noen saker er det sikkert tilstrekkelig, men Barneombudet har et inntrykk av at mange barn opplever at det er liten tid til å få tillit til den de snakker med», og at «Det kan også være vanskelig for den voksne på så kort tid og virkelig se og forstå barnet.» Ombudet fremhever at konflikten ofte er langvarig, og at barna derfor er opptatt av å få informasjon og mulighet til å komme med sine meninger og opplevelser underveis i prosessen, ikke bare som en enkeltforeteelse.⁶⁹ Det finnes en generell skepsis til å samtale med barn mer enn en gang om et tema, noe som ofte blir forklart med at man er redd for å påvirke barnet med gjentatte spørsmål om et og samme tema. Det er imidlertid lite som tyder på at det innebærer en større risiko, så lenge samtalen utføres i tråd med evidenbaserte metoder og anbefalinger⁷⁰. I Barneombudets rapport fremheves også at kompetansen til samtaler med barn ikke alltid er god nok hos de sakkyndige. Det er ikke et krav at sakkyndige har spesialisert seg på å arbeide med barn eller at de anvender en systematisk samtalemotodikk tilpasset barn.⁷¹ Slik evidensbasert metodikk finnes og kan med fordel tilpasses sakkyndighetsarbeid innenfor barnelovssaker og barnevern⁷², men er ikke integrert i programmet for sakkyndige og brukes i liten utstrekning i barnelovssaker (og heller ikke i barnevernssaker). Semistrukturerte- og strukturerte intervjuer med barn er lettere

⁶⁶ Sverre Asmervik, «Hva er det med noen sakkyndige? Om sakkyndige, Barnesakkyndig kommisjon og rettssikkerhet», i *Tidsskrift for Familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål* nr. 3 (2015). Versjoner av teksten er også publisert i *Advokatbladet* nr. 5 (2015) <http://www.advokatbladet.no/2015/05/hva-er-det-med-noen-sakkyndige/>, og *Bergens tidende* 26. september 2015 <http://www.bt.no/meninger/kronikk/Hva-er-det-med-noen-sakkyndige-3446993.html>

⁶⁷ Schjøtz, Aina, «[Den \(retts\)medisinske sakkyndighet. Rasjonalitetsformer og rolleoppfatninger i medisin og juss](#)», *Tidsskrift for Strafferett* nr. 1 2006 s. 20-38 og Lundeberg, Ingrid Rindal, «Sannhetsvitnet», *Tidsskrift for rettsvitenskap* nr. 4/5 2009 s. 611-646 og Haugli og Nordhelle s. 100.

⁶⁸ Terje Galtung, «Et usikkert felt» i *Tidsskrift for norsk psykologforening* (2014) s. 583 og Elisabeth Myrstad «Synsing om sakkyndighet» i samme publikasjon, s. 584, begge med henvisning til Espen Walstad i reportasjen «Mener sakkyndige blir mistenkeliggjort» i *Tidsskrift for norsk psykologforening* (2014) s. 475-479 på s. 479.

⁶⁹ Barneombudet, *Barnets stemme stilner i stormen. En bedre prosess for barn som opplever samlivsbrudd*, 2014, s. 25-26, 39 og 50.

⁷⁰ Melinder, A. (2011). «Gjentatte avhør: Flere forhold har betydning for påliteligheten i barns utsagn» i *Tidsskrift for Norsk Psykologforening*, 48, s. 1091-1095.

⁷¹ Barneombudet, *Barnets stemme stilner i stormen. En bedre prosess for barn som opplever samlivsbrudd*, 2014, s. 56.

⁷² Melinder, A. (2014). *Sakkyndighetsarbeid: Innføring for psykologer og psykiatere*. Universitetsforlaget. Oslo.

etterprøvningsbare for rettens aktører, og de øker kvaliteten på informasjonen som samles⁷³. Samtaler med barn i barnelovssaker og i barnevernsaker blir svært sjelden (om noensinne) tatt opp på video eller lydbånd, noe som dels resulterer i at forskning på sakkyndiges teknikker og metoder vanskelig gjøres, og fremfor alt leder til at rettens aktører har liten innsikt i hvordan bevisene er anskaffet. Selv om man kan argumentere mot innføring av video eller lydbåndopptak av samtale gjøres, for eksempel med at det påvirker barnet, er dette en regel i for eksempel barneavhørene som politi gjennomfører i straffesaker. Det finnes få (om noen) eksempler på at audiovisuelle opptak forstyrrer barnet i følge muntlig kommunikasjon med fagspesialist innen tilrettelagte avhør i KRIPOS, Tone Davik (som har gjennomført et stort antall barneintervjuer gjennom mange år - også med svært unge barn på 3-4 år), har hun aldri opplevd at barn har nektet å samtale med henne på grunn av videoopptak.

En annen problemstilling som fremheves i fagdebatten om sakkyndigarbeid og sakkyndigbevis er at det oppstår en kulturkollisjon i møte mellom rettsvesenet og de sakkyndiges faglige kompetanse (*Schøtzt*).⁷⁴ Eksempelvis kan sakkyndige komme til å bruke juridiske formuleringer om sannsynlighet uten tilstrekkelig intensjonsdybde, for eksempel «det er grunn til å tro», «det er høyst sannsynlig at» og «nye taler for». Problemet er at mens rettssystemet har behov for å redusere en komplisert virkelighet, slik at det kan treffes klare konklusjoner i en dom, vil psykologisk fagkunnskap «som oftest komplisere virkeligheten ved introduksjon av flere nyanser og mangfold. Relevante hypoteser testes for å øke forståelsen om menneskene som er involvert, uten at absolutte konklusjoner treffes. Det er få, eller ingen, absolutte sannheter i psykologien.» I møtet med rettens forventninger kan sakkyndige likevel ende opp med å konkludere klarere enn de har faglig dekning for (*Haugli og Nordhelle*).⁷⁵ Et vitnes sikkerhet, også eksperterets sikkerhet, er dog ikke en garanti for at korrektheten er større⁷⁶. Flere nylig publiserte artikler både nasjonalt⁷⁷ og internasjonalt viser at sakkyndige ikke har bedre kunnskap om faktorer som påvirker hukommelse og derved gjengivelse av personlige hendelser⁷⁸. Utdanningsprogrammet for sakkyndige ser heller ikke ut til å ha integrert retts- og vitnepsykologisk kunnskap i sitt program, og et argument har vært at utredningen innenfor disse feltene er så forskjellige fra for eksempel etterforskningsarbeid (som politi utfører) hvor slik kunnskap har en betydelig plass. Det er imidlertid mange områder, ikke minst når det gjelder samtale med partene og barn, hvor den metodiske utviklingen innenfor sakkyndighetsområdet barnevern og barnelov med fordel kunne assimilere metodikk fra retts- og vitnepsykologien.

På bakgrunn av kritikken som er reist mot kvalitet og grundighet i sakkyndigarbeid i saker etter barneloven, og fordi avgjørelser i barnelovssaker er svært viktige for barna som er involvert, anbefaler Barneombudet i sin rapport fra 2014 som et av flere kvalitetssikringstiltak at

⁷³ Sternberg, K.J., Lamb, M., Orbach, Y., Esplin, P.W., & Mitchell, S. (2001). Use of a structured investigative protocol enhances young children's responses to free-recall prompts in the course of forensic interviews. *Journal of Applied Cognitive Psychology*, 86, 997-1005.

⁷⁴ Schjøtz, Aina, «[Den \(retts\)medisinske sakkyndighet. Rasjonalitetsformer og rolleoppfatninger i medisin og juss](#)», *Tidsskrift for Strafferett* nr. 1 2006 s. 20-38 på s. 22-23, 27 og 31.

⁷⁵ Haugli og Nordhelle 2014 s. 99-100.

⁷⁶ Magnussen, S. (2004). *Vitnepsykologi. Troverdighet og pålitelighet i hverdagsliv og rettssak*. Oslo: Abstrakt forlag.

⁷⁷ Magnussen, S. & Melinder, A. (2012). Vitnepsykologisk sakkyndighet i norsk rett. Hva vet norske psykologer og psykiatere om påliteligheten av vitners hukommelse? *Tidsskrift for Norsk Psykologforening*, 41, 814-819.

⁷⁸ Magnussen, S. & Melinder, A. (2012). What psychologists know and believe about memory: A survey of practitioners. *Applied Cognitive Psychology*, 26, 54-60.

sakkyndigrapporter i barnelovssaker bør kvalitetssikres av Barnesakkyndig kommisjon i likhet med rapporter i barnevernssaker.⁷⁹

Ombudet anbefaler blant annet også flere tiltak for å sikre riktig og tilstrekkelig fagkompetanse hos de sakkyndige, for det første at de sakkyndige og dommerne bør ha tilstrekkelig kunnskap om å kommunisere med barn og få praktisk trening i anerkjent samtalemotodikk som er tilpasset denne typen samtaler, samt at det skal oppgis i registeret over sakkyndige om de sakkyndige har gjennomgått trening i anerkjent samtalemotodikk tilpasset samtaler med barn.⁸⁰ For det andre anbefales at de sakkyndige må gjennomgå regelmessige oppdateringskurs for å få stå i registeret over godkjente sakkyndige. Videre vurderer ombudet at det bør innføres et krav om at dommere som hovedregel skal velge sakkyndige som står i det nevnte registeret, og at de ellers særlig må begrunne valget av en annen sakkyndig. Ombudet mener at det må være mulig å fjerne en sakkyndig fra registeret.⁸¹

10.3 Vurderinger

Funnene fra spørreundersøkelsen og intervjuene viser at kvaliteten på sakkyndigrapportene etter barneloven vurderes som god. Intervjuene viser imidlertid at det oppleves å være større kvalitetsforskjeller i barnelovsakene enn i barnevernssakene. Debatten i faglitteraturen som vi har referert til om kvalitet på sakkyndigrapporter i barnelov- og barnevernssaker, tilsier også at det kan være behov for bedre kvalitetssikring av barnelovssaker på linje med barnevernssakene. Dette særlig i lys av at sakkyndigrapporten i en barnelovssak i mange tilfeller tillegges stor vekt.

Advokatene, dommerne og barnevernlederne som er intervjuet mener at det er et stort behov for kvalitetssikring av sakkyndigrapportene i disse sakene, kanskje større enn i barnevernssakene. At de sakkyndige er mer delt i dette spørsmålet i intervjuene enn øvrige informantgrupper, er neppe overraskende, i lys av de ganske lunkne tilbakemeldingene på spørreundersøkelsen om læringen de får av tilbakemeldingene fra BSK, jf. avsnitt 3.2.1 og 3.2.2.

Av argumentene som fremheves for at sakkyndigrapportene i barnelovsakene trenger kvalitetssikring, for eksempel av et organ som BSK, vurderer vi argumentet om at tingretten ikke er satt med fagkyndige meddommere, slik som i barnevernssaker, som særlig interessant og prinsipielt viktig. Siden det ikke er fagkyndige meddommere i barnelovssakene, er det ingen fagfeller av de sakkyndige som i retten kan hjelpe dommeren med å vurdere kvaliteten av rapporten, inklusive metodebruk. I intervjuene uttalte dommere om BSKs betydning som kvalitetssikringsorgan i barnevernssakene at det skaper trygghet for de psykologfaglige vurderingene som er gjort med hensyn til sammenheng mellom premisser, metodebruk og konklusjon. Før BSK ble opprettet, hadde man kanskje tillit til en sakkyndigrapport der det ikke var grunnlag for det.

⁷⁹ Barneombudet, *Barnets stemme stilner i stormen*. En bedre prosess for barn som opplever samlivsbrudd, 2014, s. 50. Slik også Bernt, «Sakkyndige i barnelovssaker for domstolene: roller og rettssikkerhet» i *Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål nr. 3 2014 s. 178-230 på s. 211*. I samme retning også Nordhelle 2011 s. 193–194, som samtidig understreker at det kan være en fare at slik kommisjonsgodkjenning kan fungere som «et alibi for den enkelte dommer for at arbeidet er tilstrekkelig godt utført» (s. 193). Det er ikke alle forhold ved rapportene som lar seg kontrollere av kommisjonen, og innføring av kommisjonskontroll med rapportene må derfor kombineres med andre kvalitetssikringstiltak, så som bedre utdanning og faglig oppdatering av de sakkyndige.

⁸⁰ Barneombudet, *Barnets stemme stilner i stormen*. En bedre prosess for barn som opplever samlivsbrudd, 2014, s.52 og 56.

⁸¹ Barneombudet, *Barnets stemme stilner i stormen*. En bedre prosess for barn som opplever samlivsbrudd, 2014, s.52

Et annet argument som fremheves av respondentene er at de faglige utfordringene ved sakkyndigrapportene er de samme. Videre kan det i noen tilfeller versere både en barnevernssak og en barnelovsak mellom de samme partene.

For de sakene som ikke samtidig er barnevernssaker, er det imidlertid fremhevet at vurderings-temaet er annerledes, idet det ikke er spørsmål om omsorgssvikt, men om hvilken forelder som kan gi den beste omsorgen. Denne forskjellen kan etter vårt syn medføre at utredning i barnelovsakene er særlig krevende, idet det i barnevernssakene alltid vil være konkrete bekymringer knyttet til barnet og innvendinger mot foreldrenes omsorgsevne, og som er reist av andre enn bare foreldrene selv. Dette gjør at hvilke spørsmål som skal utredes i barnevernssakene normalt er klarere definert enn i barnelovsakene. Noen ganger kan den sakkyndiges oppgave nærmest oppfattes som å skulle ta stilling til hvilken forelder som er den beste omsorgspersonen. Utfordringen ved å definere hva som bør undersøkes og på hvilken måte, taler for at et uavhengig kvalitetssikringsorgan som BSK ser på rapportene. Dette kan også gi viktig læring for domstolene med tanke på hvordan mandater bør utformes.

Det er også interessant i denne sammenheng at de sakkyndige både i spørreundersøkelsen og intervjuene er henholdsvis ganske lunkne og har delte oppfatninger med hensyn til om tilbakemeldingene fra BSK i barnevernssaker har noen smitteeffekt på arbeidet deres i barnelovsakene.

Motargumentet for kvalitetssikring ved BSK er hovedsakelig ressurs hensyn. Dels argumenteres det for at andre kvalitetshevingstiltak vil være en bedre ressursbruk, og dels argumenteres det for at det ikke er riktig at det offentlige skal bruke ressurser på en BSK-behandling i frivillige saker som barnelovsaker.

Det fremheves i intervjuene om barnevernssakene at BSK har bidratt til å «luke ut» verstingene. Med andre ord blir det ved tilbakemeldinger fra BSK tydelig for bestiller av sakkyndigrapporter hvilke sakkyndige man bør unngå. Det er klart at det her vil være en smitteeffekt fra barnevernssakene i den forstand at dersom retten fra en barnevernssak får negative tilbakemeldinger på en sakkyndig fra BSK, vil vedkommende dommer heller ikke velge denne sakkyndige i en barnelovsak. Imidlertid vil slike smitteeffekter bli nokså tilfeldige, idet den sakkyndige gjerne har oppdrag for flere avgjørelsesorganer og det er usikkert i hvilken grad avgjørelsesorganene kommuniserer erfaringer med hverandre.

Et sentralt motargument *mot* kvalitetssikring ved et organ som BSK, er at det er mangel på sakkyndige, og at det derfor vil være uheldig å bruke for mange sakkyndigressurser på kvalitetssikring contra utredning. Dette er et viktig hensyn. På den annen side kan kvalitetssikring bidra til at sakkyndigressursene brukes mer effektivt, idet tilliten til sakkyndigrapportene hos partene kan øke, slik at de i større grad er villig til å akseptere en dom som bygger på sakkyndigrapporten. Med andre ord kan antallet anker reduseres. Ved en anke vil det kunne være behov for å oppnevne en ny sakkyndig, særlig når anken er begrunnet med at en forelder mener at sakkyndigvurderingen ikke er riktig. Også antallet endringssøksmål kan tenkes redusert noe, idet foreldre som har mistillit til sakkyndigvurderingen gjerne vil ha større behov for å få endret den ordningen retten har bestemt, enn parter som opplever at vurderingen var god og grundig. Til sist kan det tenkes at flere psykologer ville være positive til å påta seg sakkyndigoppdrag dersom kvalitetssikringen ble bedre i varetatt (herunder også ev. opplæring), og på sikt høynet statusen til dette viktige arbeid.

Totalt sett kan det sies at hensynet til kvalitetssikring taler for vurdering av sakkyndigrapportene i barnelovsaker i BSK eller et liknende organ, og at ressursbruken ved en slik kvalitetssikring må vurderes opp mot ev. andre kvalitetssikringstiltak. Dette ligger utenfor vårt oppdrag å vurdere.

11 Er BSK eventuelt et egnet organ for kvalitetssikring av sakkyndigrapporter i barnelovsaker?

11.1 Resultater fra intervjuene og spørreundersøkelsen

De fleste informantene mener at kvalitetssikring av rapportene bør kunne legges til BSK, idet barnevernssaker og barnelovsaker i hovedsak krever den samme psykologfaglige kompetansen. Flere mener det imidlertid vil være behov for å se nærmere på sammensetningen av BSK knyttet til kompetanse på barnelovsaker. I tillegg vil det være behov for flere ressurser, da det vil innebære en betydelig økning i omfanget av saker for kommisjonen.

De som er usikre på om BSK er riktig instans, peker på at sakene etter barnevernloven og barne-loven er så vidt forskjellige at det bør behandles av to separate kommisjoner. Et annet argument er at barnelovsaker er privatrettslige og frivillige saker som bør ha en egen kommisjon, eksempelvis underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. Det reises spørsmål med om det ev. er riktig at det offentlige skal betale for BSK-behandling når det er en barnelovssak⁸².

11.2 Ressursbehov

Det er vanskelig å gi et sikkert anslag for hva det vil koste å innføre en ordning der Barnesakkyndig kommisjon får i oppdrag å kvalitetssikre sakkyndige rapporter etter barneloven. Det finnes ikke sikkert tallmateriale verken om omfanget av sakkyndigrapporter etter barneloven eller hvor ressurskrevende det vil være å kvalitetssikre disse rapportene. For å gi et anslag har vi måttet ta noen forutsetninger.

Omfang av saker. Domstoladministrasjonen har undersøkt omfanget barnelovsaker behandlet av tingrettene. Undersøkelsen viser at det har vært 2 700 barnelovsaker pr. år de siste fem årene. Blant disse sakene har 1 670 saker endt med forlik. Det normale er at det ikke er innhentet sakkyndigrapporter i de sakene som har endt med forlik, men det skjer i noen tilfeller. For de øvrige sakene som faller inn under barnelovens § 61.3 bestilles det sakkyndigrapporter i mange saker, men ikke i alle. Dette varierer mye fra tingrettsdommer til tingrettsdommer. Etter vår vurdering kan det endelig antall sakkyndigrapporter som skal kvalitetssikres ligge innenfor et ganske stort spenn. Vi har sett nærmere på de økonomiske konsekvensene ved henholdsvis 600 og 1 000 barnelovsaker pr. år.

Kostnader pr. sak. Vi har fått noe ulike innspill på om det vil være mindre tidkrevende eller ikke å kvalitetssikre sakkyndigrapporter etter barneloven enn barnevernloven. Vi har i våre beregninger forutsatt at tidsbruk til kvalitetssikring av saker etter barneloven vil være ganske lik tidsbruk pr. sak etter barnevernloven.

Økte faste kostnader. Vi har forutsatt at de faste kostnadene til den utvidede kommisjonen vil være omtrent på samme nivå som nåværende kommisjon dersom saksmengden blir liggende på omtrent 1 000 saker pr. år, altså utgifter til kommisjonsleder, konsulent og støtte fra Statens sivilrettsforvaltning. Dersom saksmengden blir på 600 saker pr. år har vi lagt til grunn at de faste kostnadene må økes med om lag 60 % av dagens faste kostnader.

⁸² Staten betaler nå for sakkyndig utredning etter barneloven § 61 nr. 3 i motsetning til før, hvor staten bare betalte for bistand i forbindelse med meklings og veiledning ved utprøving av forlik

Endringen ble gjort ved Lov 21. juni 2013 nr. 62 (i kraft 1. januar 2014, etter res. 13. des. 2013 nr. 1443). Forarbeidene er Prop. 85 L (2012-2013). På s. 60 heter det at regelen om at partene selv var ansvarlige for å dekke kostnadene til sakkyndig utredning etter barneloven § 61 nr. 3 kunne innebære en fare for "dreining bort fra bruk av tradisjonell sakkyndig, også i saker der det er behov for grundigere utredning", og "en risiko for at foreldre med lav inntekt kan føle et press til å inngå forlik som ikke er til barnets beste"

Med bakgrunn i disse forutsetningene kan vi stille opp følgende anslag for hva det vil koste å legge kvalitetssikring av saker etter barneloven til BSK.

Tabell 11.1 Anslag over kostnader knyttet til kvalitetssikring av sakkyndigrapporter etter barneloven

Antall saker	600	1 000
<i>Kostnad pr. sak</i>	4 759	4 759
Økte utgifter til sakkyndigarbeid	2 855 524	4 759 207
Økte fasteutgifter	1 800 000	3 000 000
Sum	4 660 883	7 764 966

Referansegruppens innspill har vært at omfanget av sakkyndigrapporter etter barneloven vil være minst like stor som etter barnevernloven. Det betyr at de budsjettmessige konsekvensene er at BSK i så fall må ha økte bevilgninger i størrelsesorden 7,7 mill. kr.

11.3 Vurdering

Etter vår vurdering er det en overvekt av argumenter som taler for at en ekstern kvalitetssikring av sakkyndigrapporter etter barneloven eventuelt bør legges til BSK. Barnevernssaker og barnelovsaker trenger samme psykologfaglige kompetanse og det er gråsoner mellom slike saker i dag. Men det vil være naturlig at det gjøres en nærmere vurdering av hvilke kompetansekrav som spesifikt må ivaretas av kommisjonsmedlemmene som skal behandle sakkyndigrapporter etter barneloven. Forslaget om å innføre en ordning der sakkyndigrapporter etter barneloven skal være gjenstand for ekstern kvalitetssikring, lagt til BSK, vil ha forholdvis store ressursmessige konsekvenser slik som beskrevet ovenfor. Det vil også være behov for å vurdere retningslinjene mht. omfang av sakkyndigoppdrag medlemmene i kommisjonen vil kunne ta. I dag er det begrensninger knyttet til barnevernssaker, men ikke barnelovsaker. Videre kreves en nærmere vurdering av behovet for ledelse, arbeidsdeling og organisering av kommisjonens arbeid i hhv. barnevernssaker og barnelovsaker.

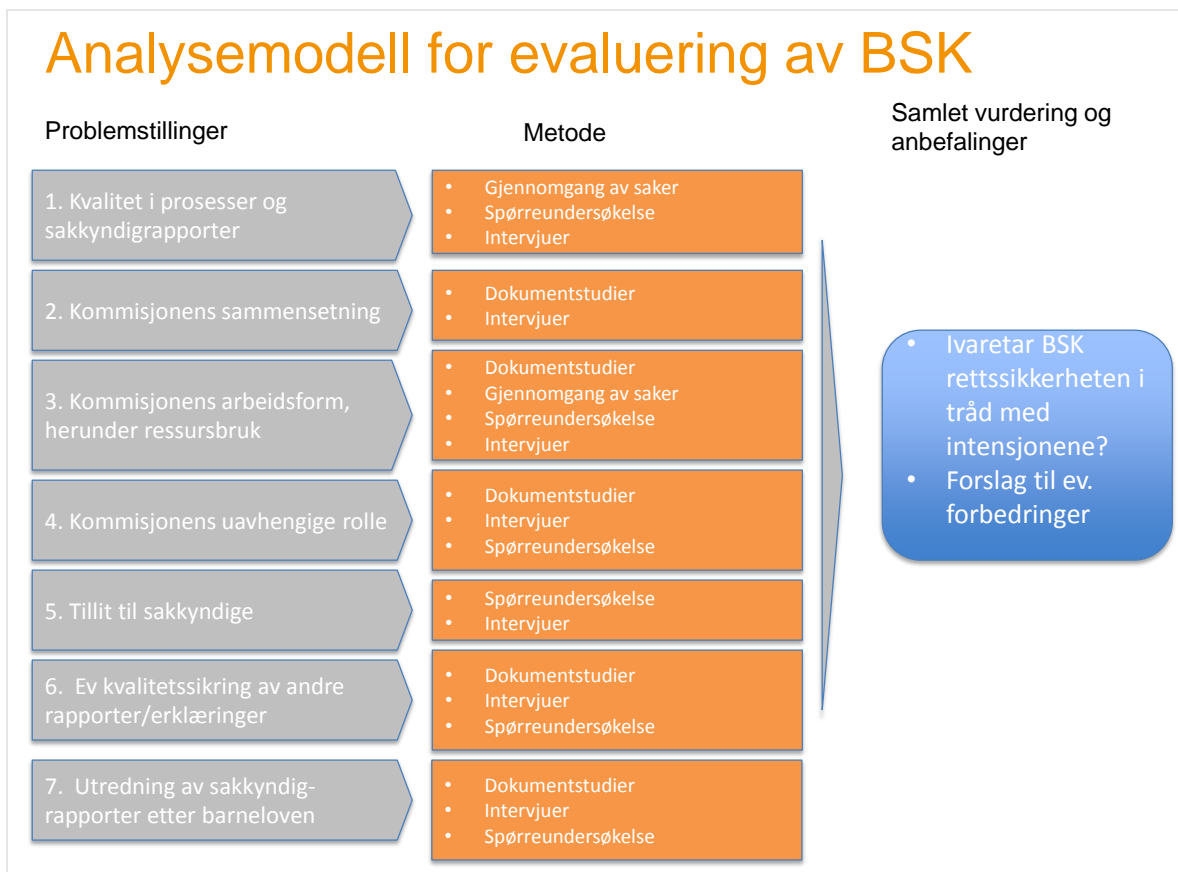
Vi vil også adressere spørsmålet om at det i dag er en svakhet ved prosessen at det er tilfeldig om barnevernet involveres i forbindelse med en sakkyndig utredning. Det bør vurderes å innføre en rutine eller et pålegg om at sakkyndige må sjekke om barnevernet har vært inne i familien, da dette kan ha betydning ved vurderingen av foreldrenes omsorgsevne.

Vår gjennomgang av forskningsstatus og fagdebatten viser at det er begrenset med empirisk forskning på sakkyndigarbeid og sakkyndigbevis, og det synes derfor å være behov for å styrke dette feltet forskningsmessig.

12 Samlet vurdering av BSK med anbefalinger

12.1 Innledning

I dette kapittelet gir vi vår samlede vurdering av i hvilken grad målene og intensjonene med opprettelsen av BSK er nådd, slik disse er redegjort for i Ot. prp. 68 2007–2008. Vår samlede vurdering er basert på vurderingene av de enkelte problemstillingene i evalueringsmodellen, jf. figur under. Vi redegjør først for vår konklusjon og begrunner denne, deretter gjennomgår vi de viktigste forbedrings- og utviklingsområdene. Tilslutt gir vi våre anbefalinger.



Figur 12.1 Analysemodell for evaluering av BSK

12.2 Formålet med opprettelsen av BSK

BSK har som oppgave å kvalitetssikre sakkyndigrapporter bestilt av barneverntjenesten, fylkesnemnda, domstolene eller private parter knyttet til barnevernsaker. Begrunnelsen for å opprette kommisjonen var at barnevernssaker er meget inngripende for dem det gjelder og at det dreier seg om barn som i liten grad har mulighet til å ivareta sine egne interesser. Det var derfor viktig å utvikle gode systemer for kvalitetssikring og dermed bedre rettssikkerheten. Departementet fremhevet at både hensynet til barnets rettssikkerhet og foreldrenes krav på rettssikkerhet, krever at det ligger et godt fagarbeid til grunn for beslutningene i barnevernssakene. Til grunn for opprettelsen av BSK lå også en antakelse om at etableringen dessuten ville øke private parter tillit til de sakkyndiges utredninger.

12.3 Positive bidrag til økt rettssikkerhet

Vår samlede vurdering er at BSK har bidratt til økt rettssikkerhet i barnevernssaker i tråd med intensjonene i Ot. prp. 68 2007–2008 selv om vi også har identifisert forbedringsområder. Vurderingen er basert på følgende funn i evalueringen:

12.3.1 BSK har bidratt positivt til kvalitet i sakkyndigrapporter og prosesser

Sakkyndigrapporter ser ut til å holde et relativt høyt nivå basert på BSKs vurderinger, og antall rapporter som holder lavere kvalitet er blitt færre. Det synes som om «verstingene» er lukket ut.

Våre funn tyder på at det er forutsigbare og konsistente kvalitetssikringsprosesser som kjenner tegner det arbeidet BSK gjør i sin vurdering av rapportene. Dette støttes av funnene gjort i analyser av bruken av BSKs bemerkninger i fylkesnemnder og domstolene. Det ser ut til å være sammenheng mellom rapportens bemerkninger fra BSK og vektleggingen som skjer i avgjørelser.

Vår gjennomgang indikerer også at BSK har blitt noe strengere i sine vurderinger av feil og mangler som rapportene har. Økningen i identifiserte feil og mangler kan ha sammenheng med etableringen av ny kommisjon i 2013, og er trolig et uttrykk for at BSKs vurderingspraksis er noe innskjerpet.

BSK kan ha bidratt til å styrke tilliten til sakkyndige noe. Det er metodisk vanskelig å vurdere virkningen BSK har for de ulike aktørenes tillit til sakkyndige. Vi har samtidig flere indikasjoner på at BSK har bidratt til å styrke tilliten til de sakkyndige, samtidig som vi ikke har indikasjoner på at etableringen av BSK har bidratt til å redusere tilliten. Tilliten til de sakkyndige synes generelt god i fylkesnemndene og domstolene, og den er svakt høyere enn hos kommisjonsmedlemmene i BSK.

12.3.2 Kommisjonens sammensetning og kompetanse er i hovedsak i tråd med intensjonene

Kommisjonen er i all hovedsak sammensatt i tråd med intensjonene om hvilken kompetanse kommisjonen bør ha. Medlemmene er enten psykologspesialister eller psykiatere og sammensetningen tilfredsstiller kravene om geografisk spredning og kjønnsbalanse. Vi har merket oss at departementet har lagt vekt på at kommisjonen i tillegg til klinisk- og barnefaglig kompetanse samt sakkyndig kompetanse også bør ha forskningskompetanse. Pr. i dag er det tre av kommisjonsmedlemmene som har akademisk grad på PhD-nivå. Forskningskompetanse vurderes som særlig relevant for arbeidet med å vurdere metodebruken i sakkyndigarbeidet.

12.3.3 Kommisjonen har gode og effektive saksbehandlingsrutiner og gir god service

Det er etablert gode og hensiktsmessige saksbehandlingsrutiner og arbeidsformer i BSK og servicen oppfattes som god. Rutinene og saksbehandlingsfrister etterleves i all hovedsak. Når saksbehandlingstider ikke overholdes, tilskrives dette i hovedsak ferieavvikling og høytid.

Ved etablering av BSK ble det fremhevet som viktig at kommisjonen ikke ble et forsinkende ledd i behandling av barnevernssaker i fylkesnemnda og i domstolene. Evalueringen viser at kommisjonens kvalitetssikring i liten grad har vært et forsinkende ledd i barnevernssaker. Kommisjonen har vist stor evne til å håndtere saker som kommer til kvalitetssikring kort tid før behandling i avgjørelsesorganene.

Kostnadene pr. kvalitetssikret sak økte betydelig fra 2012 til 2013. Dette er i all hovedsak en konsekvens av mer korrekt registrering av tidsbruk pr. kvalitetssikret rapport og økte utgifter til arbeidsgiveravgift.

12.3.4 Kommisjonen har den nødvendige uavhengighet og håndterer habilitet i tråd med retningslinjer

Vi har ikke avdekket noen sider ved forholdet mellom departementet og kommisjonen som er problematiske med tanke på kommisjonens uavhengighet. Vi har dermed heller ikke grunnlag for å anbefale noen endring av dagens organisatoriske tilknytning mellom BSK og BLD, og at BSK er lagt til SFR. Ved etablering av kommisjonen var det et viktig poeng at kommisjonen ikke var knyttet til Bufdir/Bufetat slik som foreslått i NOU 2006:9.

Når det gjelder kommisjonsmedlemmenes habilitet knyttet til at de kan ta sakkyndigoppdrag samtidig som de sitter i kommisjonen, er vår prinsipielle vurdering at det hadde vært ønskelig at kommisjonsmedlemmer ikke tar sakkyndigoppdrag mens de sitter i kommisjonen av hensyn til tillitsaspektet. Våre funn viser imidlertid at det ikke er avdekket vesentlige utfordringer knyttet til habilitet, og retningslinjene følges. Et eventuelt krav om at kommisjonsmedlemmer ikke skulle kunne ta slike oppdrag i kommisjonsperioden, må også avveies mot mulige uheldige konsekvenser for rekruttering av kompetente medlemmer til kommisjonen.

12.4 Forbedrings- og utviklingsområder

Basert på evalueringen har vi identifisert følgende forbedrings- og utviklingsområder:

12.4.1 Behov for å styrke tilliten til sakkyndige hos private parter

Selv om tilliten til sakkyndige i avgjørelsesorganene synes god, er den mer varierende i barnevernet og den synes å være svakere hos den private part⁸³. Blant de sakkyndige er det ulike vurderinger om BSK har bidratt til å øke tilliten eller ikke, men ingen av de sakkyndige som inngår i vår undersøkelse vurderer at den er svekket pga. BSK. At tilliten til sakkyndige blant foreldrene synes å være liten, er på den ene siden ikke overraskende. Det kan være vanskelig for en privat part å ha tillit til en rapport dersom den konkluderer på en måte som ikke er i samsvar med privat parts interesse og oppfatning av situasjonen, selv om prosessen som sådan har vært god og etisk forsvarlig. På den andre siden er det samtidig en utfordring for rettssikkerheten at tilliten hos privat part synes svakere enn hos øvrige aktører.

12.4.2 Behov for en mer utadrettet og veiledende arbeidsform

Selv om den overordnede vurderingen er at det er god kvalitet på kvalitetssikring av sakkyndigrapporter, er det også funn som tyder på at de sakkyndige mener at måten kvalitetssikringen gjennomføres på, altså BSKs form, ikke er tilstrekkelig for å sikre god kvalitet i sakkyndigrapporter. Bestillere av sakkyndigrapporter og sakkyndige kjenner stort sett til retningslinjene for sakkyndigarbeid, men det varierer om de brukes aktivt i mandatutforming og gjennomføring av utredningene. BSKs informasjonsskriv synes å være for lite kjent.

Når det gjelder BSKs utadrettede og veiledende rolle, er vårt inntrykk at BSK synes å ha en reaktiv rolle dvs. de svarer på andres henvendelser og tar i mindre grad selv initiativ til utadrettet virksomhet. Forskrift om kommisjonens oppgaver, organisering og saksbehandling inneholder ikke krav om at BSK skal ha en aktiv utadrettet rolle. I kommisjonens årsmelding for 2010 er det imidlertid listet opp viktige grunner for at kommisjonen skal ha noe utadrettet virksomhet. Etter vår vurdering bør det vurderes om kommisjonen skal gis et tydeligere mandat når det gjelder å systematisere og videreforme viktige erfaringer fra arbeidet med kvalitetssikring av sakkyndige rapporter, erfaringer som kan komme både sakkyndige og oppdragsgiverne til gode. Kunnskap som kan bygge på erfaringer fra kvalitetssikring av et stort antall sakkyndige rapporter hvert år.

⁸³ Når det gjelder at tilliten til private parter synes å være svakere er datagrunnlaget vårt mer begrenset enn når det gjelder avgjørelsesorganene og barnevernet. Det vi har av data peker imidlertid i en slik retning jf. 7.5.1

12.4.3 Behov for å styrke den flerkulturelle kompetansen

Det har vært utfordrende å rekruttere kommisjonsmedlemmer som tilfredsstillt kravet om at kommisjonen skal ha kompetanse og innsikt i situasjonen til barn og familier med innvandringsbakgrunn. I dag gir BSK begrenset tilbakemelding på vurderinger de sakkyndige gjør knyttet til flerkulturelle spørsmål, samtidig er det relativt mange barn og familier som utredes der dette kan være relevant å vurdere. Manglende flerkulturell kompetanse er trolig en utfordring for hele saksbehandlingsprosessen i barnevernet. At BSK gir begrenset tilbakemelding på vurderinger knyttet til flerkulturelle spørsmål, kan være en indikasjon på at BSK ikke har tilstrekkelig kompetanse til å avdekke dette aspektet i sakkyndigrapportene. For å styrke kommisjonens kompetanse på området har det vært gjennomført en fellessamling for kommisjonen med ekstern spisskompetanse på feltet.

12.4.4 Det kan være behov for større transparens om habilitet

Selv om BSK synes å håndtere habilitet i tråd med retningslinjer og rutiner, reiser vi likevel spørsmål ved om BSK kan bidra til ytterligere transparens knyttet til habilitet. BSK opplyser i dag ikke om hvorvidt habilitet har vært vurdert i den enkelte sak, og har heller ikke oversikt over omfang av og utfall av habilitetsvurderinger som gjøres i kommisjonen. Det er avdekket mindre svikt i rutiner for anonymisering av rapporter, men disse er trolig rettet opp med et nytt system som automatisk anonymiserer sakkyndiges navn. Tilleggsrapporter anonymiseres ikke.

12.5 Konklusjon og anbefalinger

12.5.1 Konklusjon

Etableringen av BSK har bidratt til økt rettssikkerhet i barnevernssaker i tråd med intensjonene i Ot. prp 68 2007-2008. BSK har bidratt positivt til kvalitet på sakkyndigrapporter og prosesser i avgjørelsesorganene, og kommisjonen har i hovedsak en sammensetning og kompetanse i tråd med intensjonen. Kommisjonen har videre gode og effektive arbeidsformer, den nødvendige uavhengigheten til BLD og håndterer habilitet i tråd med retningslinjer.

Forbedringene gjelder først og fremst at tilliten til private parter er svakere enn for øvrige aktører, det er behov for en mer utadrettet og veiledende arbeidsform, at den flerkulturelle kompetansen trolig bør styrkes og det kan være behov for økt transparens om habilitet.

12.5.2 Anbefalinger

På bakgrunn av våre vurderinger av forbedringsområder knyttet til BSK og behov for å styrke tilliten til sakkyndige, har vi følgende anbefalinger:

Utvikle en mer utadventt og veiledende rolle

For å øke tilliten til sakkyndige, kvaliteten i sakkyndigrapporter og ytterligere forbedre prosessene i avgjørelsesorganene, bør BSK få et tydeligere mandat når det gjelder å utvikle en mer utadventt veiledende rolle mot sentrale aktører som barnevernet, advokater, sakkyndige og fylkesnemnder og dommere. Hensikten er å gjøre dagens retningslinjer og informasjonsskriv bedre kjent, bidra med kompetanse og veiledning ift. retningslinjer, men også å innhente kunnskap om forhold som har betydning for tilliten til sakkyndigarbeidet.

Veiledningen kan skje på flere måter. BSK kan publisere informasjonsbrev hyppigere enn hva som er tilfelle i dag. Videre kan BSK ha mer utstrakt kontakt med sakkyndige gjennom fora som FOSAP og tilsvarende for andre yrkesgrupper med barnefaglig utredningskompetanse. BSK kan vurdere om det er hensiktsmessig å følge opp sakkyndige som gjentatte ganger får omfattende bemerkninger med mer spisset veiledning. Av hensyn til at representanter for avgjørelsesorganene har uttrykt at det ikke er ønskelig med for mye tekst i BSKs tilbakemeldinger, bør ikke selve brevet fra BSK være for omfattende og bære preg av veiledning til den sakkyndige utover det som gjøres i

dag. BSK kan eksempelvis ta initiativ til årlige konferanser/møter der sentrale aktører inviteres for å drøfte relevante temaer i forbindelse med sakkyndigarbeid.

Kommunikasjonen mellom BSK og avgjørelsesorganene kan også tjene som en kvalitetssikring av de arbeidsmetoder som benyttes både av BSK og avgjørelsesorganene. Der fylkesnemndsledere, barnevern, dommere og advokater opplever at de er uenig i BSKs konklusjoner om en sakkyndigrapport, herunder anser en rapport som svak, uten at dette er påpekt av BSK, kan det opprettes kommunikasjonskanaler for å formidle denne vurderingen. Det vil gi BSK relevant tilbakemelding som kommisjonene internt kan ta med seg i utviklingen av sin praksis. BSK er i dag opptatt av hvordan deres bemerkninger anvendes i avgjørelsesorganene, og muligheten for tilbakemelding kan dermed imøtekomme dette ønsket i BSK. En slik informasjonskanal må ikke være arbeidskrevende/omfattende for fylkesnemndsledere, barnevern, dommere og advokater å ta i bruk, men mer ha karakteren av kort tilbakemelding, som BSK selv ev. kan følge opp med en utdypende samtale.

Opprettholde praksis med jevnlig samlinger i kommisjonen

For å sikre konsistens i vurderinger og en omforent forståelse av gode og mindre gode sakkyndigrapporter, bør dagens praksis med jevnlig samlinger, der vurderingskriterier diskuteres og vurderinger av sakkyndigrapporter gjøres i plenum, videreføres.

Tiltak for økt transparens knyttet til habilitet

Vi har ikke avdekket vesentlige utfordringer knyttet til BSKs håndtering av habilitet når det gjelder å kombinere arbeid som sakkyndig og kommisjonsmedlem. Vi anbefaler likevel at det vurderes å gjøre tiltak for å bidra til ytterligere transparens rundt dette temaet. Dette kan gjøres ved at det opplyses i saken til avgjørelsesorganene dersom habilitetsproblematikk har vært vurdert av BSK. Det kan også utarbeides årlige oversikter over antall saker og utfall av disse der habilitet har vært vurdert. Videre bør BSK vurdere tiltak for å opprettholde anonymitet ved behandling av tilleggsrapporter.

Kommisjonen bør styrkes med flerkulturell kompetanse, og det bør etableres retningslinjer for å sikre en balansert sammensetning mht. kontinuitet og fornyelse

Ved oppnevning av ny kommisjon har vi ikke identifisert behov for andre krav enn det som ligger til grunn for dagens sammensetning av kommisjonen. Det har imidlertid vist seg vanskelig å rekruttere kommisjonsmedlemmer med flerkulturell kompetanse. Det kan også være behov for at departementet og BSK konkretiserer hva man forstår med å ha innsikt i barn og foreldre med innvandringsbakgrunn, samt samiske barn og barn fra andre nasjonale minoriteter. Sett i lys av utviklingen med en økning i antall barnevernssaker der familiene har flerkulturell bakgrunn, synes det viktig å styrke kommisjonen med denne type kompetanse i kommende periode. I tillegg kan det vurderes å etablere en pool med eksperter med særlig kompetanse på kulturer, religion og etnisitet som kommisjonen, basert på avtale, kan trekke på ved særskilte behov, men som ikke er ordinære medlemmer av kommisjonen. BSKs forsknings- og metodekompetanse bør være minst på dagens nivå, og det bør sikres at kommisjonen har medlemmer som er aktive forskere.

Våre funn tyder på at det er viktig med jevnlig utskiftninger av deler av kommisjonen ved at nye medlemmer kan tilføre nye perspektiv og vurderinger slik at ikke kommisjonen blir for enige med seg selv, der de kanskje burde ha andre kriterier og terskler for sine vurderinger. På denne måten ivaretas både kontinuitet og kompetanseutvikling i kommisjonsarbeidet, noe som for øvrig synes å ha vært ivaretatt så langt i BSKs virke. Det bør etableres retningslinjer for rekruttering til kommisjonen som balanserer hensynet til kontinuitet og fornyelse i kommisjonen (eksempelvis ved at antall perioder et kommisjonsmedlem kan inneha vervet begrenses).

Det bør vurderes å utvide BSKs mandat til å være høringsinstans for BLD

Vi reiser spørsmålet om BSKs mandat bør utvides til å være høringsinstans for BLD i saker som omhandler sakkyndigarbeid og utredninger av barn og familier. Kommisjonen besitter høy kompetanse og opparbeider betydelig kunnskap om situasjonen på barnevernsfeltet over hele landet som med fordel kan komme både myndigheter og berørte faggrupper til gode i større grad enn den gjør i dag. Det bør derfor vurderes om denne kunnskapen som staten, gjennom kommisjonen investerer i, kan nyttiggjøres i en større sammenheng. En utvidelse av mandatet i denne retningen må vurderes i forhold til mulige uheldige konsekvenser for BSKs uavhengighet og er også relevant å vurdere når det gjelder anbefalingen om en mer utadrettet rolle for BSK. Til sammenlikning er DRK gitt en rolle som høringsinstans i relevante saker for Justis- og beredskapsdepartementet. Vi har ikke gjort en vurdering av de ressursmessige konsekvensene av at BSK eventuelt ville få en slik utvidet rolle.

Andre tiltak for å øke tilliten til sakkyndige

Vår evaluering har ikke hatt fokus på generelle tiltak for å vurdere økt tillit til sakkyndige, men vi har identifisert problemstillinger som bør adresseres for ytterligere å øke tilliten. I tillegg til tiltakene nevnt over bør departementet også vurdere følgende:

- Tiltak som kan stimulere til at flere ønsker å kvalifisere seg for å bli sakkyndige, herunder også hvordan kvalitet på sakkyndig arbeid kan videreutvikles, blant annet gjennom tydeligere krav til kompetanse, bedre opplæring og faglig oppdatering
- Vurdere om det er behov for mer utdypende retningslinjer for hvordan private parter skal involveres i valg av sakkyndig og utforming av mandat og gjennomføring av sakkyndigarbeidet

BSKs ansvar bør ikke utvides til å omfatte kvalitetssikring av andre rapporter

Vi har vurdert om BSKs oppgave bør utvides til også å gjelde rapporter utarbeidet av psykologer og andre med spesiell fagkyndighet som er ansatt i kommuner og helseinstitusjoner. Vårt prinsipielle utgangspunkt er at BSKs kvalitetssikring bør begrenses til rapporter/utredninger som utføres av nøytrale og uavhengige sakkyndige og der arbeidet ikke er underlagt andre intern kontroll- og kvalitetssikringssystemer, jf. også begrunnelsen i Ot.prp. 68 2007–2008. Vår evaluering gir heller ikke grunnlag for å anbefale dette. Dette er et komplekst spørsmål som i så fall krever nærmere utredning både mht. uavhengighet og nøytralitet, hva som skal defineres som en «utredning» da utredningene har ulik karakter og kompleksitet, vurderingskriterier, samt omfang av slike rapporter og budsjettmessige konsekvenser.

Det anbefales at BSKs ansvarsområde utvides til å gjelde kvalitetssikring av sakkyndig-rapporter i barnelovsaker

Selv om våre funn tilsier at kvaliteten på sakkyndigrapporter i barnelovsaker vurderes som god, etterspør aktørene bedre kvalitetssikring av disse rapportene av et organ tilsvarende BSK. Etter vår vurdering er det en overvekt av viktige argumenter som taler for at ekstern kvalitetssikring av sakkyndigrapporter etter barneloven bør legges til BSK. Barnevernssaker og barnelovsaker baseres på samme psykologfaglige kompetanse, og saker kan ha problematikk knyttet til både lov om barnevern og barneloven. Det vil være nødvendig å gjøre en nærmere vurdering av hvilke kompetansekrav de eksisterende som spesifikt må ivaretas av kommisjonsmedlemmene som skal behandle sakkyndigrapporter etter barneloven.

Vår vurdering er at det vil ha forholdsvis store ressursmessige konsekvenser å innføre en ordning der sakkyndigrapporter etter barneloven skal være gjenstand for ekstern kvalitetssikring, lagt til BSK. Det vil også være behov for å vurdere retningslinjer om sakkyndig oppdrag og habilitet, samt gjøre nærmere vurdering av ledelse og organisering av en kommisjon med et slikt utvidet ansvar.

Vi vil også adressere spørsmålet om det i dag er en svakhet at det er tilfeldig om barnevernet involveres i forbindelse med en sakkyndig utredning etter barneloven. Det bør vurderes å innføre en rutine eller et pålegg om at sakkyndige må sjekke om barnevernet har vært inne i familien, da dette kan ha betydning ved vurderingen av foreldrenes omsorgsevne.

Vår gjennomgang av forskningsstatus og fagdebatten viser at det er begrenset med empirisk forskning på sakkyndigarbeid og sakkyndigbevis, og det synes derfor å være behov for å styrke dette feltet forskningsmessig.

Utvidelse av ev. ansvarsområder krever økte ressurser

Våre forslag knyttet til en mer utadvendt og veiledende rolle for BSK, og om BSK skal gis en rolle som høringsinstans for BLD, vil kreve noe økte ressurser til BSK, avhengig av hvilket ambisjonsnivå som legges til grunn. I tillegg vil det som nevnt kreve betydelig ressurser dersom BSK skal få i oppgave å kvalitetssikre sakkyndigrapporter etter barneloven. Vårt anslag er at de budsjettmessige konsekvensene er at BSK må ha økte bevilgninger i størrelsesorden 7,7 mill. kr. Det vil imidlertid kunne forventes noen ressursmessige synergier mellom disse oppgavene.

Vedlegg

Vedlegg 1 Spørreundersøkelse blant kommisjonen

Vedlegg 2 Spørreundersøkelse blant sakkyndige

Vedlegg 3 Spørreundersøkelse fylkesnemndene

Vedlegg 4 Spørreundersøkelse blant dommere

Vedlegg 5 Nærmere om metode for gjennomgang av BSKs bemerkninger til sakkyndigrapporter

Vedlegg 6 Nærmere om metode for gjennomgang av BSKs bemerkninger i fylkesnemnder og domstolene

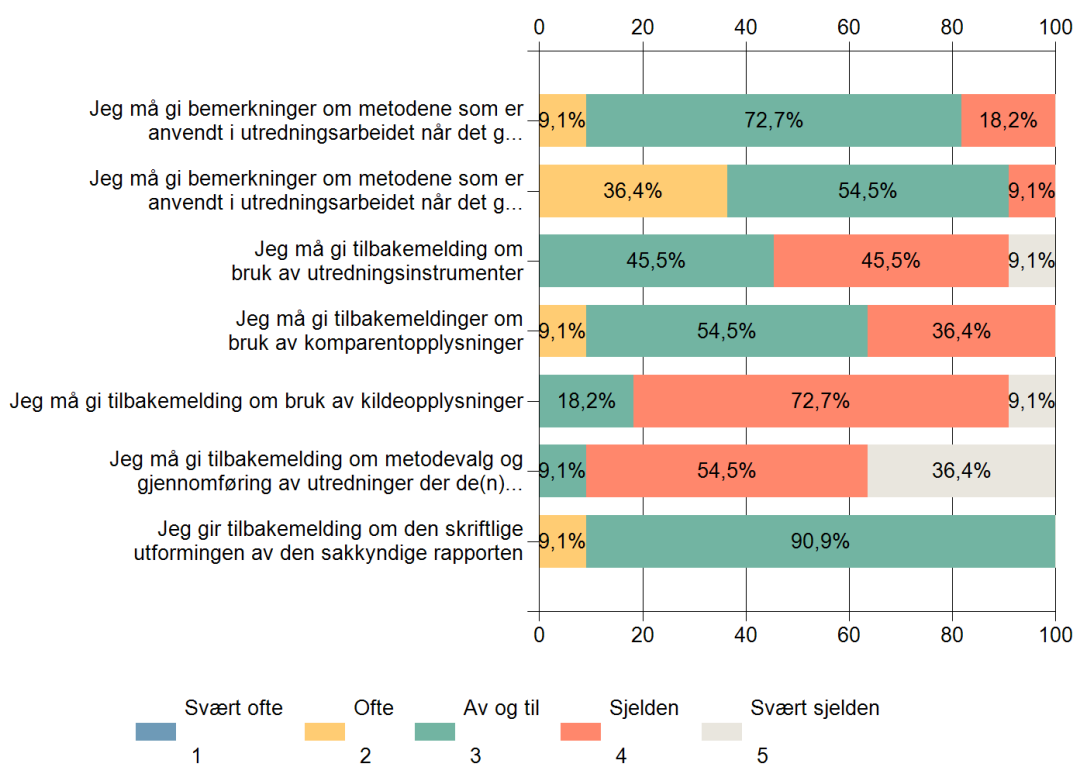
Vedlegg 1: Spørreundersøkelse blant kommisjonen

Spørsmål og svar

1. Hvor lenge har du vært medlem av Barnesakkyndig kommisjon?

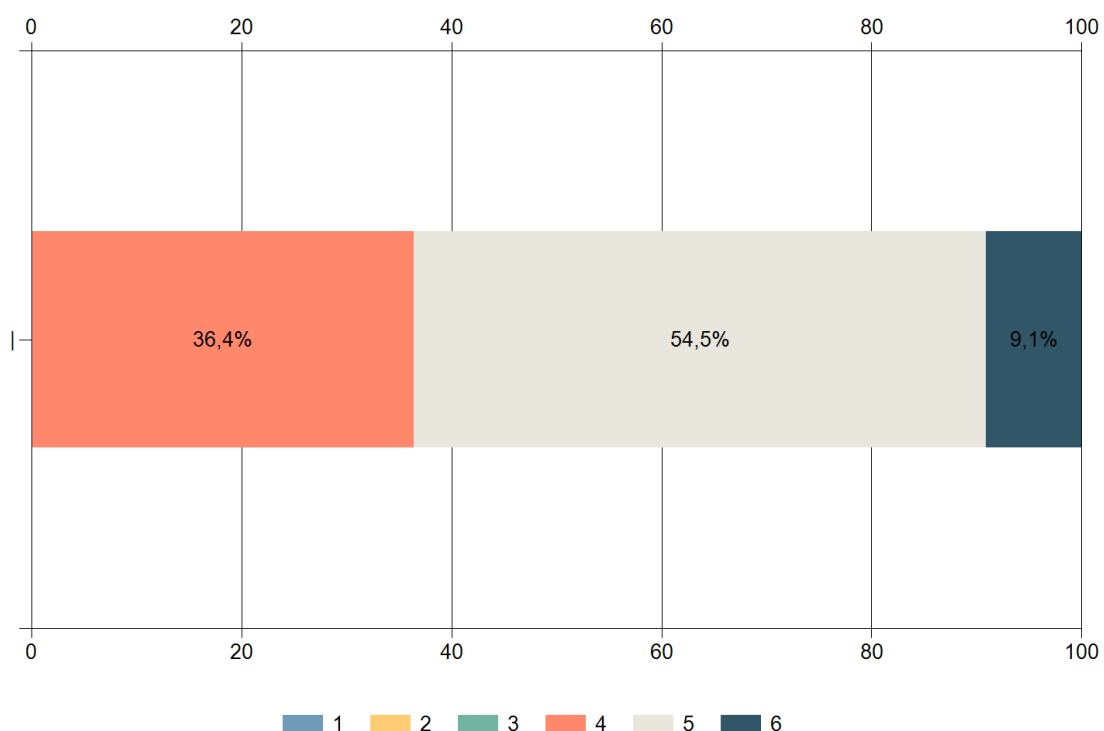
	Prosent	Antall
Mindre enn 4 år	54,5%	6
Mer enn 4 år	45,5%	5
Svarende		11

2. Vi ber deg ta stilling til følgende påstander om kvaliteten i sakkyndigrapporter:

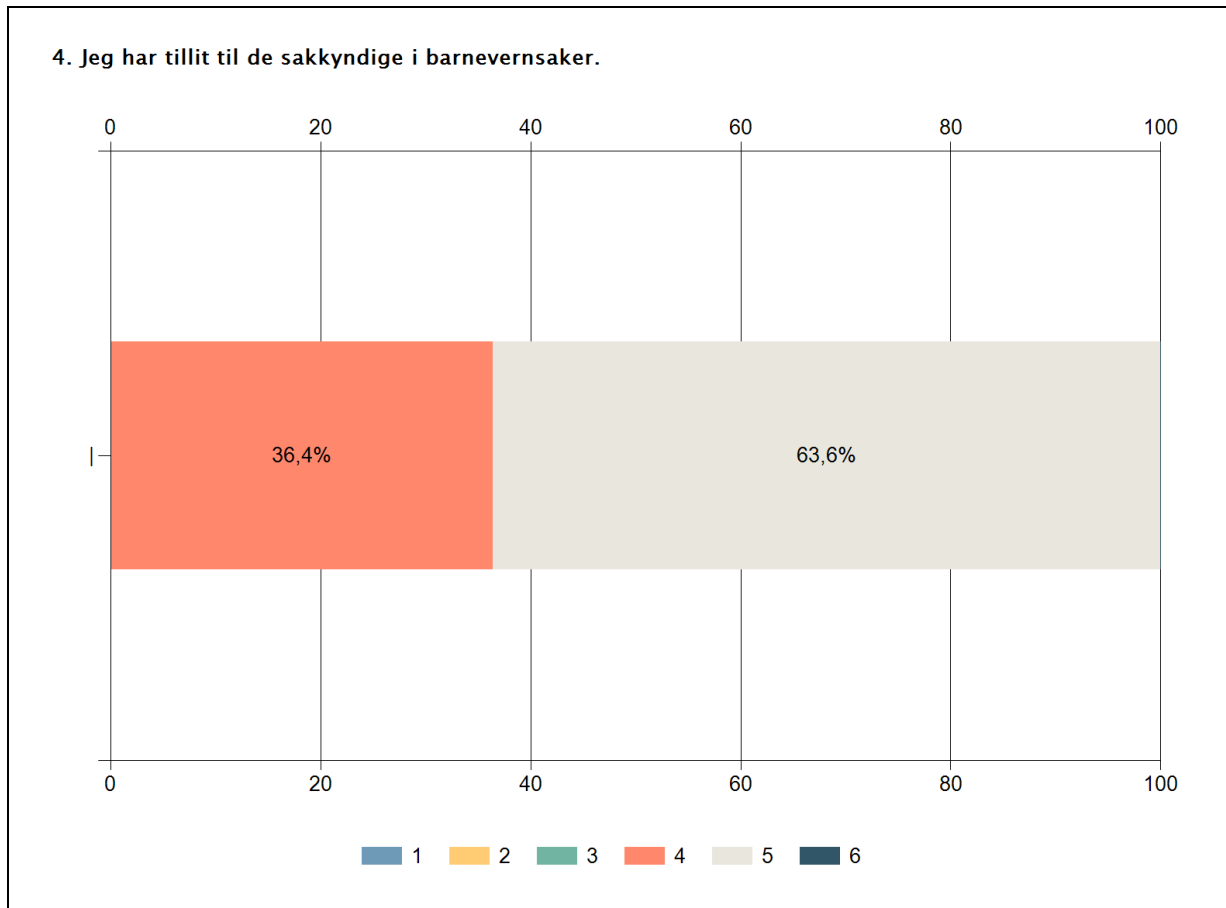


	Svært ofte 1	Ofte 2	Av og til 3	Sjelden 4	Svært sjelden 5	Gjennomsnitt	Svarende	
Jeg må gi bemerkninger om metodene som er anvendt i utredningsarbeidet når det gjelder person- og relasjonsorienterte samtaler med barn, foreldre og andre omsorgspersoner	0%	9,1%	72,7%	18,2%	0%	3,09	11	
Jeg må gi bemerkninger om metodene som er anvendt i utredningsarbeidet når det gjelder observasjon av barn, barn og foreldre, eventuelt barnet i andre sammenhenger	0%	36,4%	54,5%	9,1%	0%	2,73	11	
Jeg må gi tilbakemelding om bruk av utredningsinstrumenter	0%	0%	45,5%	45,5%	9,1%	3,64	11	
Jeg må gi tilbakemeldinger om bruk av komparentopplysninger	0%	9,1%	54,5%	36,4%	0%	3,27	11	
Jeg må gi tilbakemelding om bruk av kildeopplysninger	0%	0%	18,2%	72,7%	9,1%	3,91	11	
Jeg må gi tilbakemelding om metodevalg og gjennomføring av utredninger der de(n) som er utredet har annen etnisitet enn den det gjelder	0%	0%	9,1%	54,5%	36,4%	4,27	11	
Jeg gir tilbakemelding om den skriftlige utformingen av den sakkyndige rapporten	0%	9,1%	90,9%	0%	0%	2,91	11	
						Totalt	3,4	11

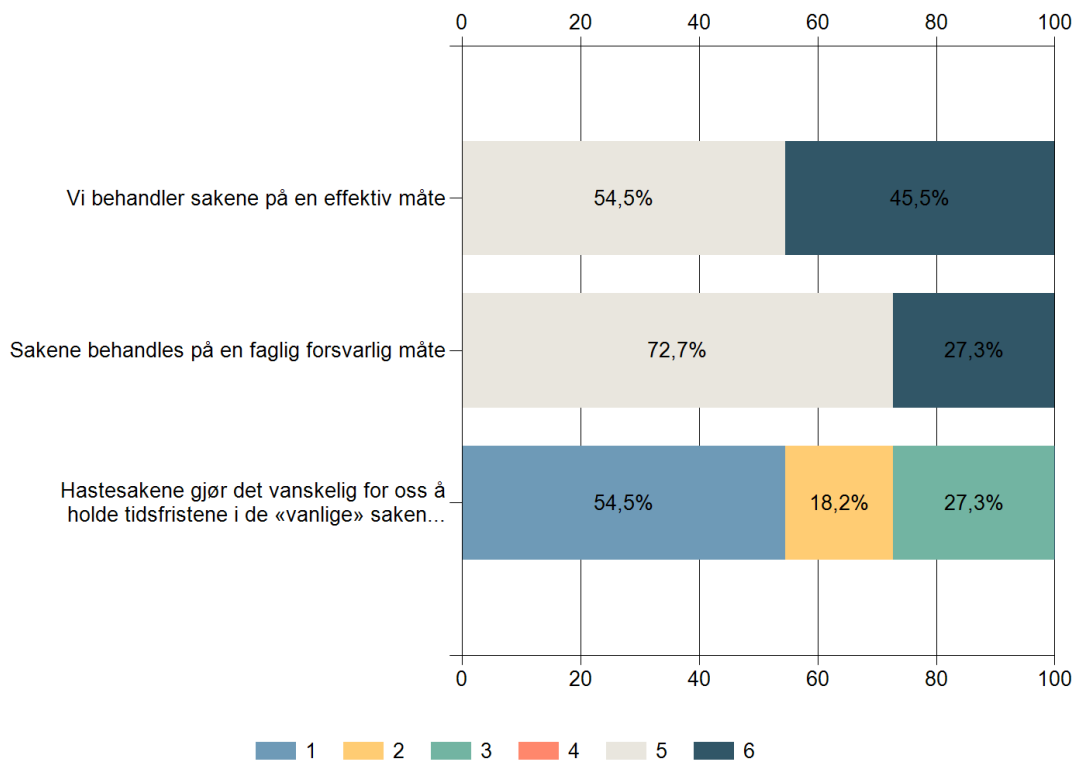
3. Tilbakemeldingene som vi har gitt til de sakkyndige, har ført til bedre kvalitet i sakkyndigrapportene.



Helt uenig				Helt enig			Gjennomsnitt	Svarende
1	2	3	4	5	6			
	0%	0%	0%	36,4%	54,5%	9,1%	4,73	11
Totalt							4,73	11



5. Vi ber deg ta stilling til følgende påstander om kommisjonens arbeidsform:



	Helt uenig				Helt enig		Gjennomsnitt	Svarende
	1	2	3	4	5	6		
Vi behandler sakene på en effektiv måte	0%	0%	0%	0%	54,5%	45,5%	5,45	11
Sakene behandles på en faglig forsvarlig måte	0%	0%	0%	0%	72,7%	27,3%	5,27	11
Hastesakene gjør det vanskelig for oss å holde tidsfristene i de «vanlige» sakene	54,5%	18,2%	27,3%	0%	0%	0%	1,73	11
	Totalt						4,15	11

Vedlegg 2: Spørreundersøkelse blant sakkyndige

Spørsmål og svar

1. Hvor lenge har du vært sakkyndig i barnevernsaker?

	Prosent	Antall
Under 1 år	0%	0
1-5 år	13,8%	11
Mer enn 5 år	86,3%	69
	Svarende	80

2. Hvor mange sakkyndigrapporter i barnevernsaker har du levert i løpet av denne perioden?

Åpent spørsmål

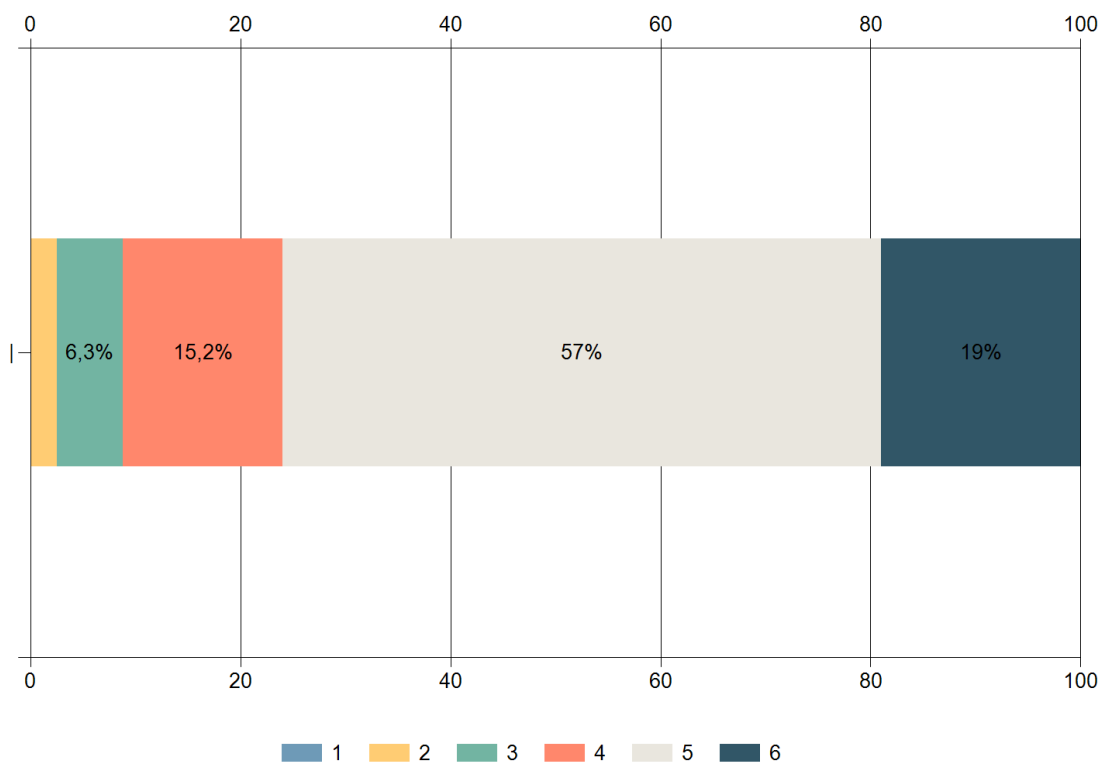
3. Har du tatt opplæringsprogram for barnesakkyndig sakkyndighetsarbeid arrangert av Norsk Psykologforening?

	Prosent	Antall
Ja	83,5%	66
Nei	16,5%	13
	Svarende	79

4. Hvor lenge har du vært sakkyndig i barnelovsaker?

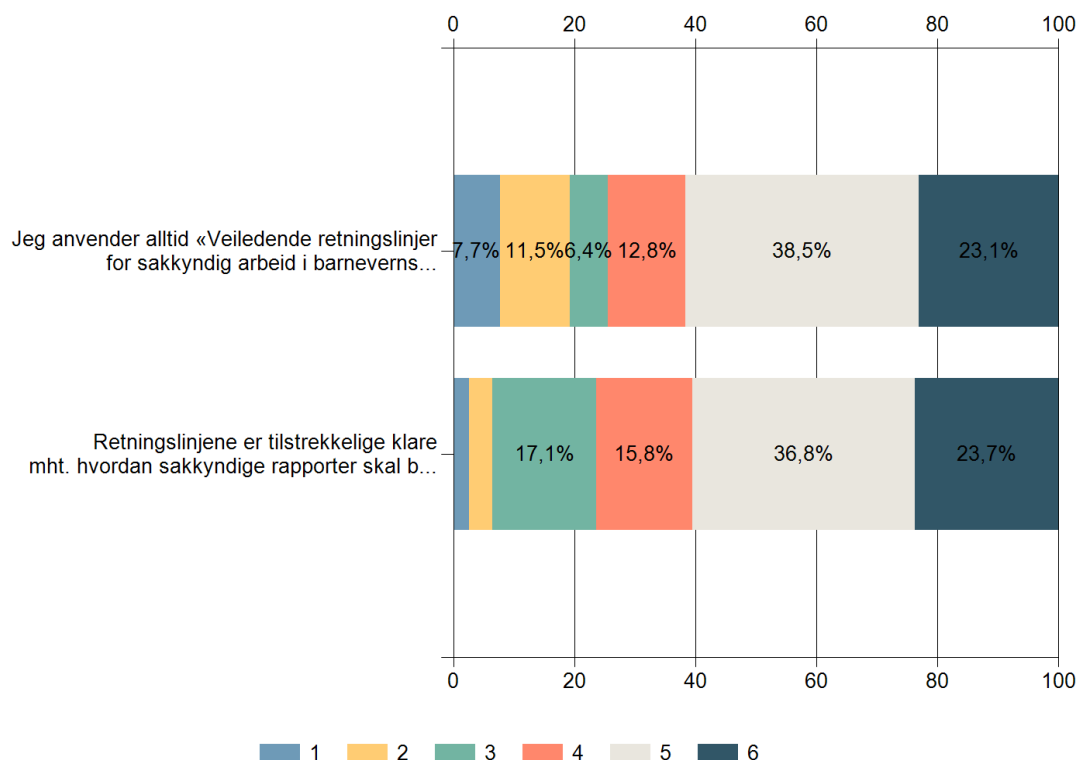
	Prosent	Antall
Under 1 år	1,3%	1
1-5 år	16,5%	13
Mer enn 5 år	82,3%	65
	Svarende	79

6. Mandatet for sakkyndigarbeidet er vanligvis godt definert.



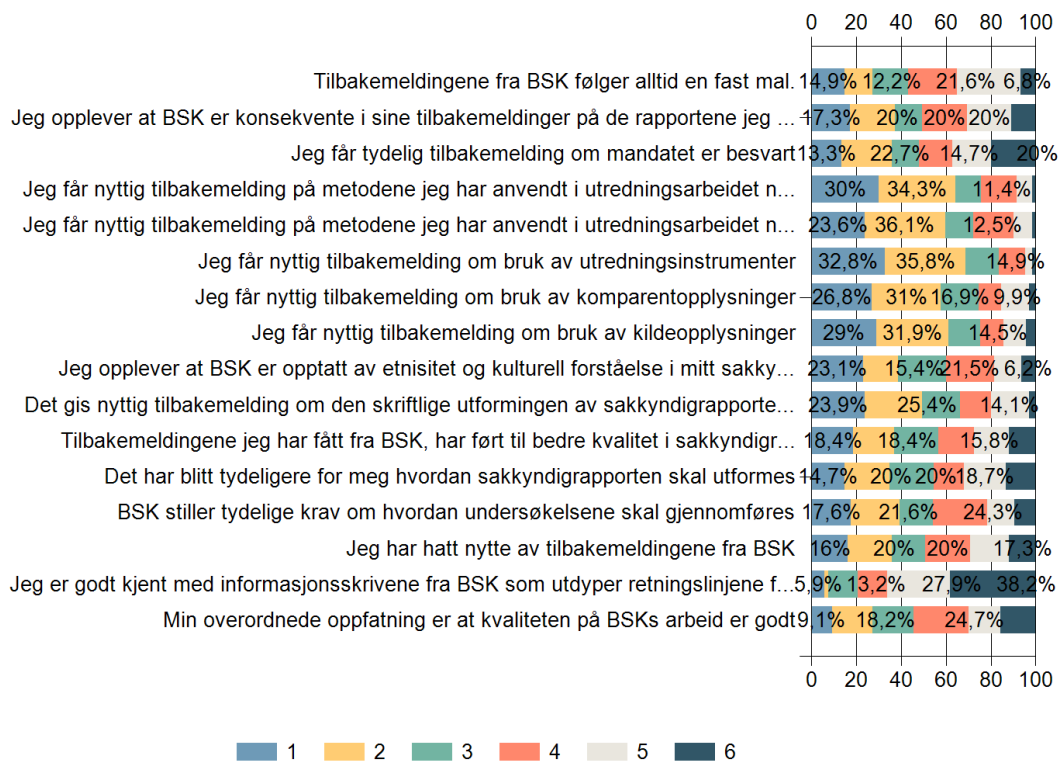
Helt uenig				Helt enig		Gjennomsnitt	Svarende
1	2	3	4	5	6		
0%	2,5%	6,3%	15,2%	57%	19%	4,84	79
Totalt						4,84	79

7. Vi ber deg ta stilling til følgende påstander knyttet til mal for å utarbeide sakkyndigrapport:



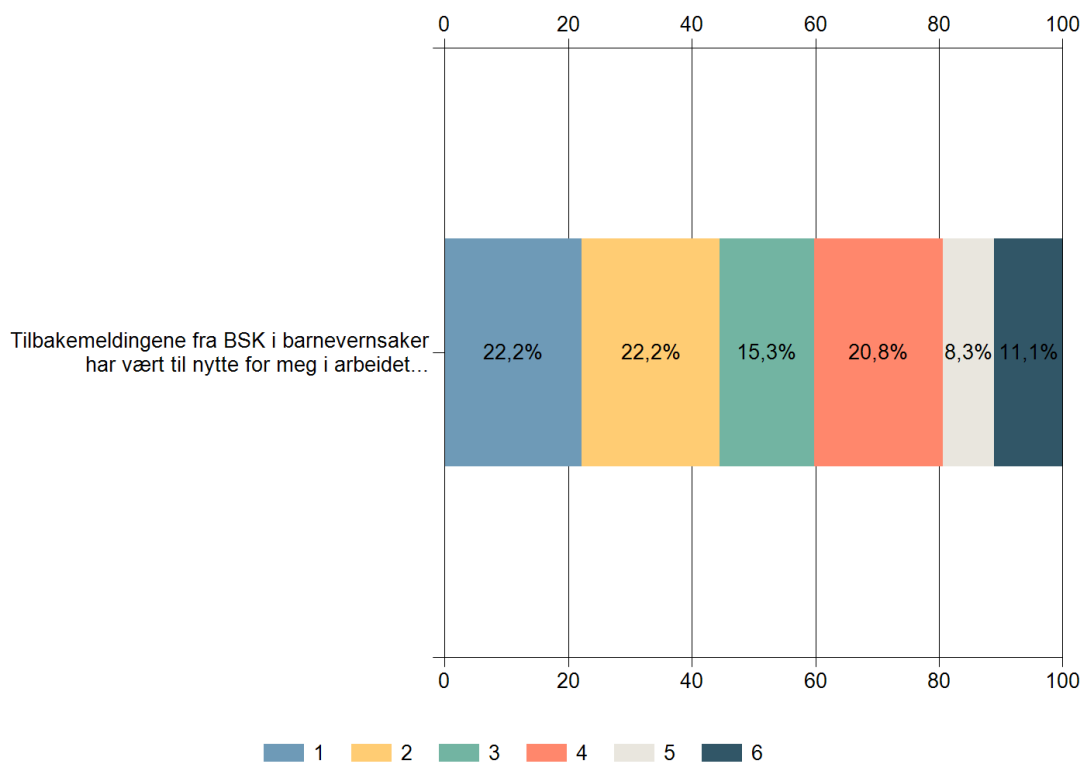
	Helt uenig				Helt enig		Gjennomsnitt	Svarende	
	1	2	3	4	5	6			
Jeg anvender alltid «Veiledende retningslinjer for sakkyndig arbeid i barnevernsaker for barneverntjenesten, fylkesnemnda og domstolene», når jeg arbeider med sakkyndigrapporter	7,7%	11,5%	6,4%	12,8%	38,5%	23,1%	4,32	78	
Retningslinjene er tilstrekkelige klare mht. hvordan sakkyndige rapporter skal bygges opp	2,6%	3,9%	17,1%	15,8%	36,8%	23,7%	4,51	76	
							Totalt	4,42	79

8. Vi ber deg ta stilling til følgende påstander knyttet til tilbakemeldingene fra BSK:



	Helt uenig				Helt enig		Gjennomsnitt	Svarende
	1	2	3	4	5	6		
Tilbakemeldingene fra BSK følger alltid en fast mal.	14,9%	12,2%	16,2%	21,6%	28,4%	6,8%	3,57	74
Jeg opplever at BSK er konsekvente i sine tilbakemeldinger på de rapportene jeg har utarbeidet	17,3%	20%	12%	20%	20%	10,7%	3,37	75
Jeg får tydelig tilbakemelding om mandatet er besvart	13,3%	22,7%	12%	14,7%	17,3%	20%	3,6	75
Jeg får nyttig tilbakemelding på metodene jeg har anvendt i utredningsarbeidet når det gjelder person- og relasjonsorienterte samtaler med barn, foreldre og andre omsorgspersoner	30%	34,3%	11,4%	15,7%	7,1%	1,4%	2,4	70
Jeg får nyttig tilbakemelding på metodene jeg har anvendt i utredningsarbeidet når det gjelder observasjon av barn, barn og foreldre, eventuelt barnet i andre sammenhenger	23,6%	36,1%	12,5%	18,1%	8,3%	1,4%	2,56	72
Jeg får nyttig tilbakemelding om bruk av utredningsinstrumenter	32,8%	35,8%	14,9%	11,9%	3%	1,5%	2,21	67
Jeg får nyttig tilbakemelding om bruk av komparentopplysninger	26,8%	31%	16,9%	9,9%	12,7%	2,8%	2,59	71
Jeg får nyttig tilbakemelding om bruk av kildeopplysninger	29%	31,9%	14,5%	10,1%	10,1%	4,3%	2,54	69
Jeg opplever at BSK er opptatt av etnisitet og kulturell forståelse i mitt sakkyndigarbeid, der det er relevant	23,1%	15,4%	21,5%	21,5%	12,3%	6,2%	3,03	65
Det gis nyttig tilbakemelding om den skriftlige utformingen av sakkyndigrapportene jeg leverer	23,9%	25,4%	16,9%	14,1%	16,9%	2,8%	2,83	71
Tilbakemeldingene jeg har fått fra BSK, har ført til bedre kvalitet i sakkyndigrapportene jeg utarbeider	18,4%	18,4%	19,7%	15,8%	15,8%	11,8%	3,28	76
Det har blitt tydeligere for meg hvordan sakkyndigrapporten skal utformes	14,7%	20%	20%	13,3%	18,7%	13,3%	3,41	75
BSK stiller tydelige krav om hvordan undersøkelsene skal gjennomføres	17,6%	21,6%	14,9%	24,3%	12,2%	9,5%	3,2	74
Jeg har hatt nytte av tilbakemeldingene fra BSK	16%	20%	14,7%	20%	17,3%	12%	3,39	75
Jeg er godt kjent med informasjonsskrivene fra BSK som utdypet retningslinjene for sakkyndigarbeid	5,9%	1,5%	13,2%	13,2%	27,9%	38,2%	4,71	68
Min overordnede oppfatning er at kvaliteten på BSKs arbeid er godt	9,1%	18,2%	18,2%	24,7%	14,3%	15,6%	3,64	77
							Totalt	78

9. Sakkyndigrapporter etter barneloven



	Helt uenig			Helt enig			Gjennomsnitt	Svarende
	1	2	3	4	5	6		
Tilbakemeldingene fra BSK i barnevernsaker har vært til nytte for meg i arbeidet med sakkyndigrapporter etter barneloven .	22,2%	22,2%	15,3%	20,8%	8,3%	11,1%	3,04	72
	Totalt						3,04	77

Vedlegg 3: Spørreundersøkelse blant fylkesnemndene

Spørsmål og svar

1. Hva er din stilling?

	Prosent	Antall
Nemndleder	2%	3
Fagkyndig medlem	35,3%	53
Alminnelig medlem	62,7%	94
Svarende		150

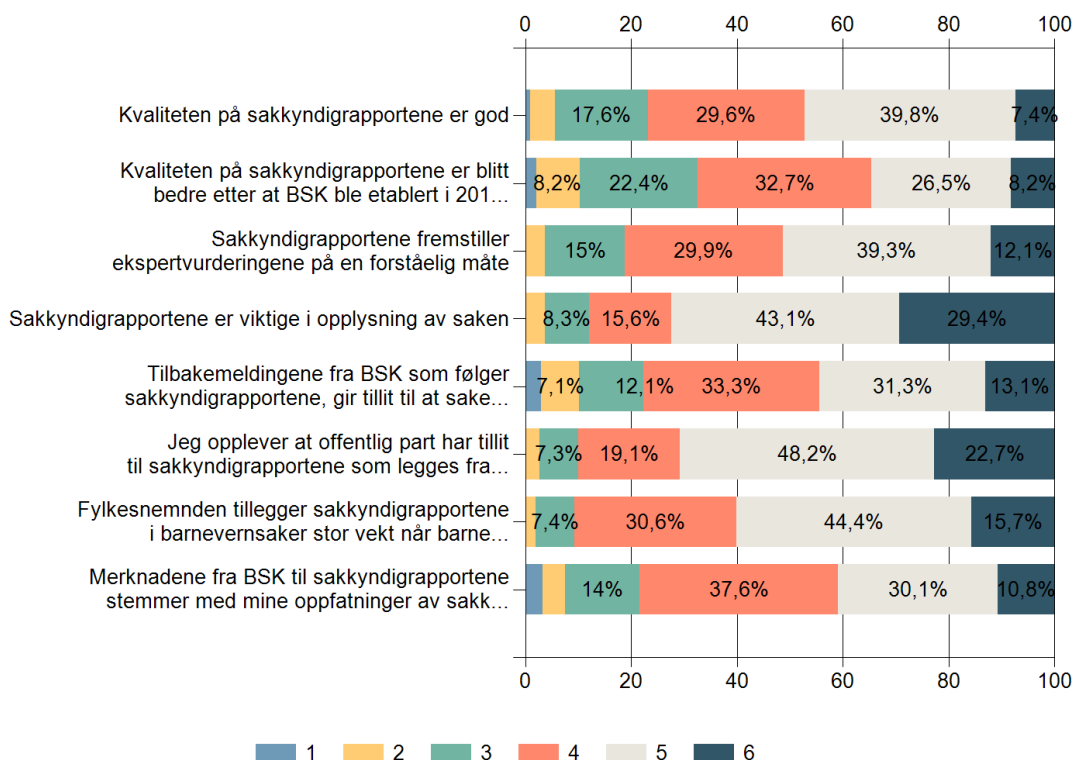
2. Hvor lenge har du hatt denne stillingen?

	Prosent	Antall
Mindre enn 3 år	38%	57
3-5 år	22,7%	34
Mer enn 5 år	39,3%	59
Svarende		150

3. I hvor stor andel av dine saker har det vært lagt fram sakkyndige rapporter kvalitetssikret av BSK?

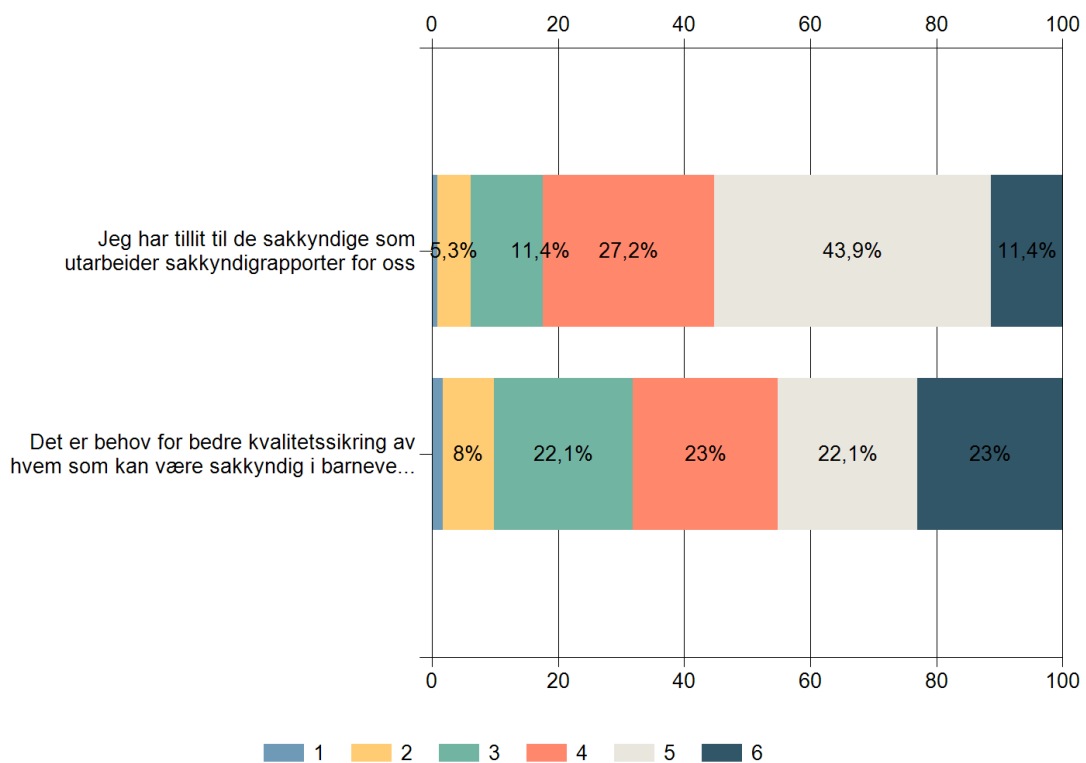
	Prosent	Antall
Under 10 % av sakene	43,7%	59
Mellom 10 og 20 % av sakene	19,3%	26
Mellom 20 og 50 % av sakene	17,8%	24
I over 50 % av sakene	19,3%	26
Svarende		135

4. Vi ber deg ta stilling til følgende påstander om kvaliteten på sakkyndigrapporter:



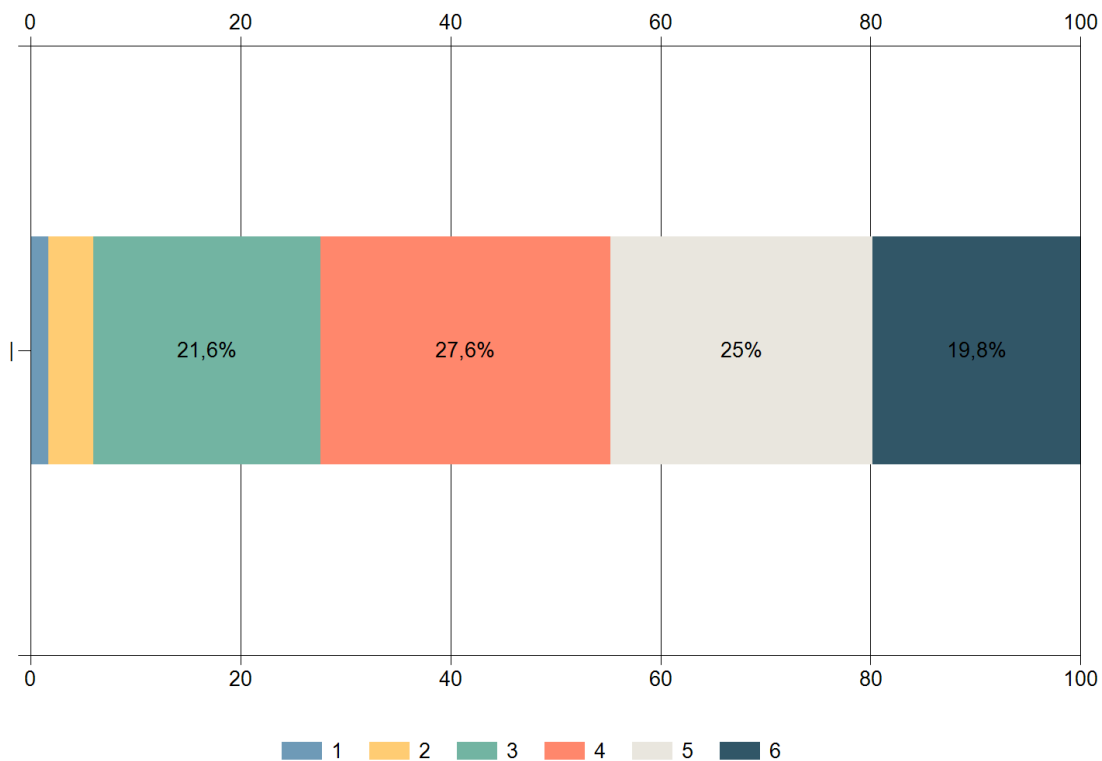
	Helt uenig			Helt enig			Gjennomsnitt	Svarende
	1	2	3	4	5	6		
Kvaliteten på sakkyndigrapportene er god	0,9%	4,6%	17,6%	29,6%	39,8%	7,4%	4,25	108
Kvaliteten på sakkyndigrapportene er blitt bedre etter at BSK ble etablert i 2010 (du kan hoppe over dette spørsmålet dersom du ikke har forutsetning for å svare på spørsmålet)	2%	8,2%	22,4%	32,7%	26,5%	8,2%	3,98	49
Sakkyndigrapportene fremstiller ekspertvurderingene på en forståelig måte	0%	3,7%	15%	29,9%	39,3%	12,1%	4,41	107
Sakkyndigrapportene er viktige i opplysning av saken	0%	3,7%	8,3%	15,6%	43,1%	29,4%	4,86	109
Tilbakemeldingene fra BSK som følger sakkyndigrapportene, gir tillit til at saken er godt utredet	3%	7,1%	12,1%	33,3%	31,3%	13,1%	4,22	99
Jeg opplever at offentlig part har tillit til sakkyndigrapportene som legges fram for fylkesnemnda	0%	2,7%	7,3%	19,1%	48,2%	22,7%	4,81	110
Fylkesnemnden tillegger sakkyndigrapportene i barnevernsaker stor vekt når barnevernsaker skal avgjøres	0%	1,9%	7,4%	30,6%	44,4%	15,7%	4,65	108
Merknadene fra BSK til sakkyndigrapportene stemmer med mine oppfatninger av sakkyndigrapportene	3,2%	4,3%	14%	37,6%	30,1%	10,8%	4,19	93
Totalt							4,42	110

5. Vi ber deg ta stilling til følgende påstander om tilliten til sakkyndigrapporter i barnevernsaker:



	Helt uenig				Helt enig		Gjennomsnitt	Svarende	
	1	2	3	4	5	6			
Jeg har tillit til de sakkyndige som utarbeider sakkyndigrapporter for oss	0,9%	5,3%	11,4%	27,2%	43,9%	11,4%	4,42	114	
Det er behov for bedre kvalitetssikring av hvem som kan være sakkyndig i barnevernsaker	1,8%	8%	22,1%	23%	22,1%	23%	4,25	113	
							Totalt	4,33	115

6. Det burde vært oppnevnt sakkyndige i flere barnevernsaker

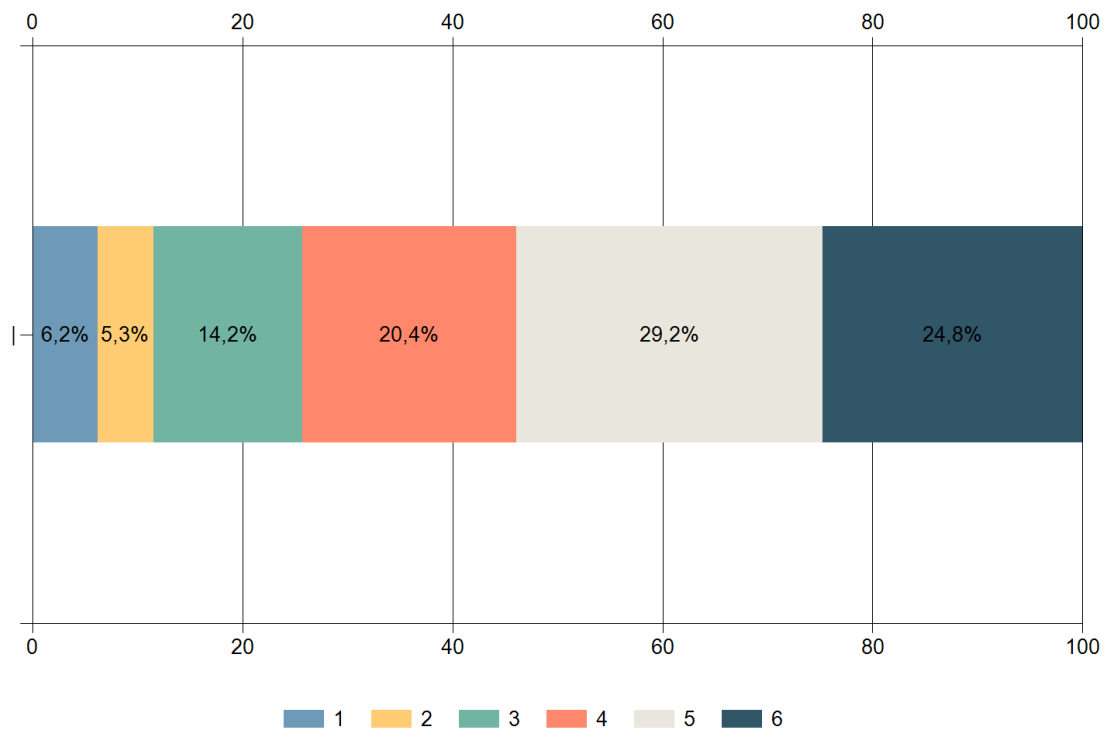


Helt uenig

Helt enig

	1	2	3	4	5	6	Gjenno msnitt	Svarend e
	1,7%	4,3%	21,6%	27,6%	25%	19,8%	4,29	116
Totalt							4,29	116

7. BSK bør få i oppgave å kvalitetssikre sakkyndigrapporter som utarbeides av barnevernsinstitusjoner med utredningskompetanse og av ansatte psykologer i barnevernet.



Helt uenig

Helt enig

	1	2	3	4	5	6	Gjennomsnitt	Svarende
	6,2%	5,3%	14,2%	20,4%	29,2%	24,8%	4,35	113
Totalt							4,35	113

Vedlegg 4: Spørreundersøkelse blant dommere

Spørsmål og svar

1. På hvilket nivå er du dommer?

	Prosent	Antall
Tingrett	100%	25
Lagrett	0%	0
	Svarende	25

2. Hvor lenge har du vært dommer?

	Prosent	Antall
Tingrett	100%	25
Lagrett	0%	0
	Svarende	25

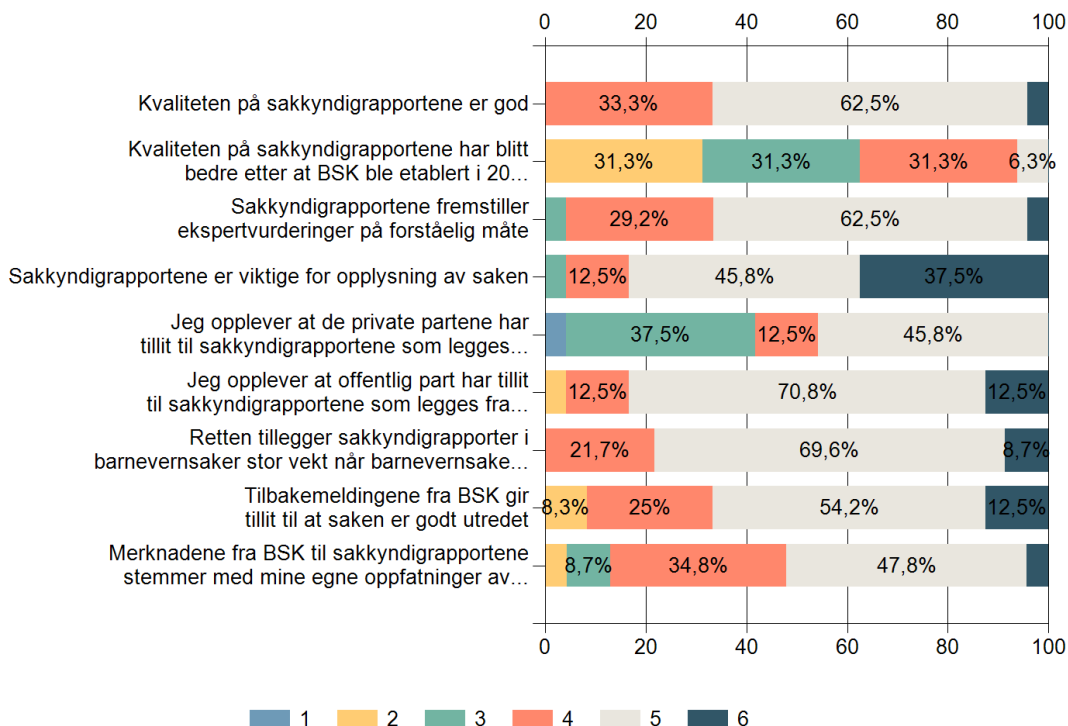
3. I hvor mange av dine saker har det vært lagt fram sakkyndige rapporter i barnevernsaker i den perioden du har vært dommer?

	Prosent	Antall
Ingen saker	0%	0
1-5 saker	37,5%	9
6-10 saker	20,8%	5
Mer enn 10 saker	41,7%	10
	Svarende	24

4. I hvor mange saker har det vært lagt fram sakkyndige rapporter i barnelovsaker i den perioden du har vært dommer?

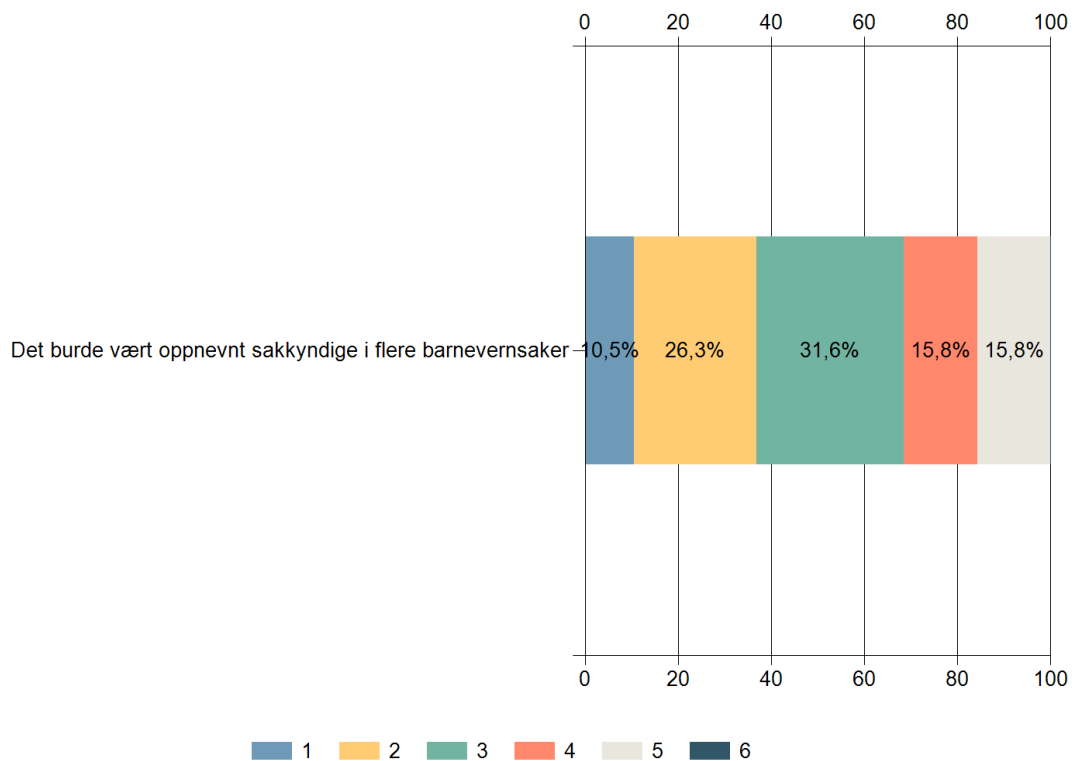
	Prosent	Antall
Ingen saker	20%	5
1-5 saker	4%	1
6-10 saker	28%	7
Mer enn 10 saker	48%	12
	Svarende	25

5. Vi ber deg ta stilling til følgende påstander knyttet til kvaliteten på sakkyndigrapportene i barnevernsaker :



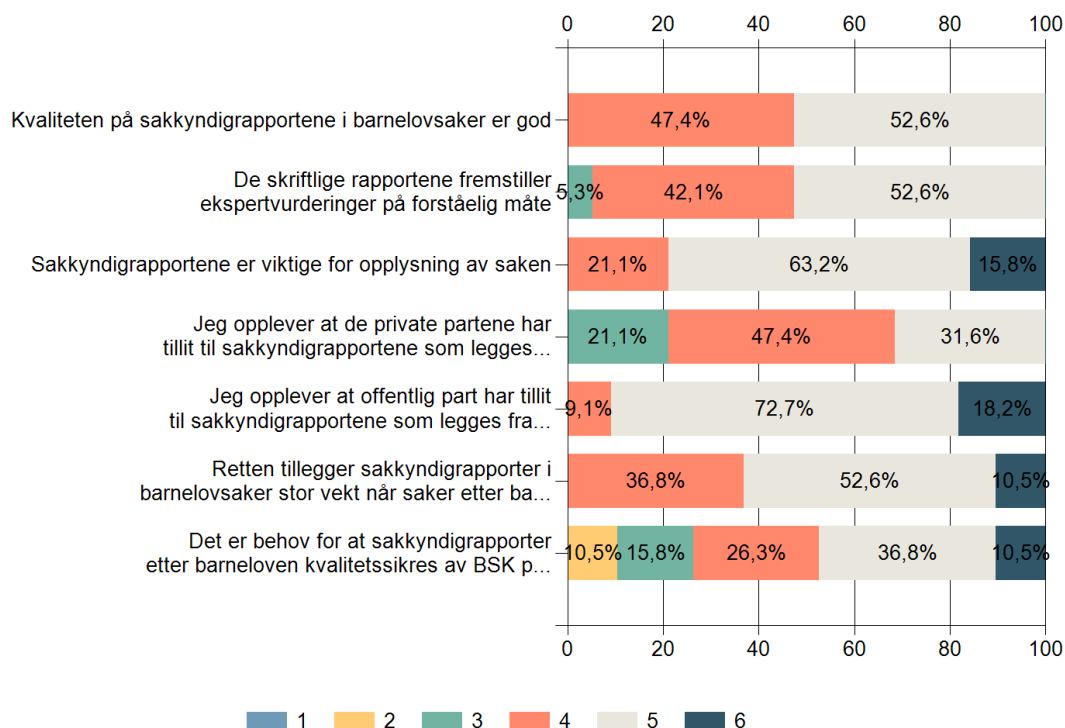
	Helt uenig						Helt enig		Gjennomsnitt	Svarende
	1	2	3	4	5	6				
Kvaliteten på sakkyndigrapportene er god	0%	0%	0%	33,3%	62,5%	4,2%	4,71	24		
Kvaliteten på sakkyndigrapportene har blitt bedre etter at BSK ble etablert i 2010 (denne påstanden kan du hoppe over dersom du ikke har forutsetning til å svare på den)	0%	31,3%	31,3%	31,3%	6,3%	0%	3,13	16		
Sakkyndigrapportene fremstiller ekspertvurderinger på forståelig måte	0%	0%	4,2%	29,2%	62,5%	4,2%	4,67	24		
Sakkyndigrapportene er viktige for opplysning av saken	0%	0%	4,2%	12,5%	45,8%	37,5%	5,17	24		
Jeg opplever at de private partene har tillit til sakkyndigrapportene som legges fram for retten	4,2%	0%	37,5%	12,5%	45,8%	0%	3,96	24		
Jeg opplever at offentlig part har tillit til sakkyndigrapportene som legges fram for retten	0%	4,2%	0%	12,5%	70,8%	12,5%	4,88	24		
Retten tillegger sakkyndigrapporter i barnevernsaker stor vekt når barnevernsaker skal avgjøres	0%	0%	0%	21,7%	69,6%	8,7%	4,87	23		
Tilbakemeldingene fra BSK gir tillit til at saken er godt utredet	0%	8,3%	0%	25%	54,2%	12,5%	4,63	24		
Merknadene fra BSK til sakkyndigrapportene stemmer med mine egne oppfatninger av sakkyndigrapportene	0%	4,3%	8,7%	34,8%	47,8%	4,3%	4,39	23		
Totalt							4,49	24		

7. Vi ber deg ta stilling til følgende påstand knyttet til bruk av sakkyndige i barnevernsaker :



	Helt uenig			Helt enig			Gjenno msnitt	Svarend e
	1	2	3	4	5	6		
Det burde vært oppnevnt sakkyndige i flere barnevernsaker	10,5%	26,3%	31,6%	15,8%	15,8%	0%	3	19
Totalt							3	19

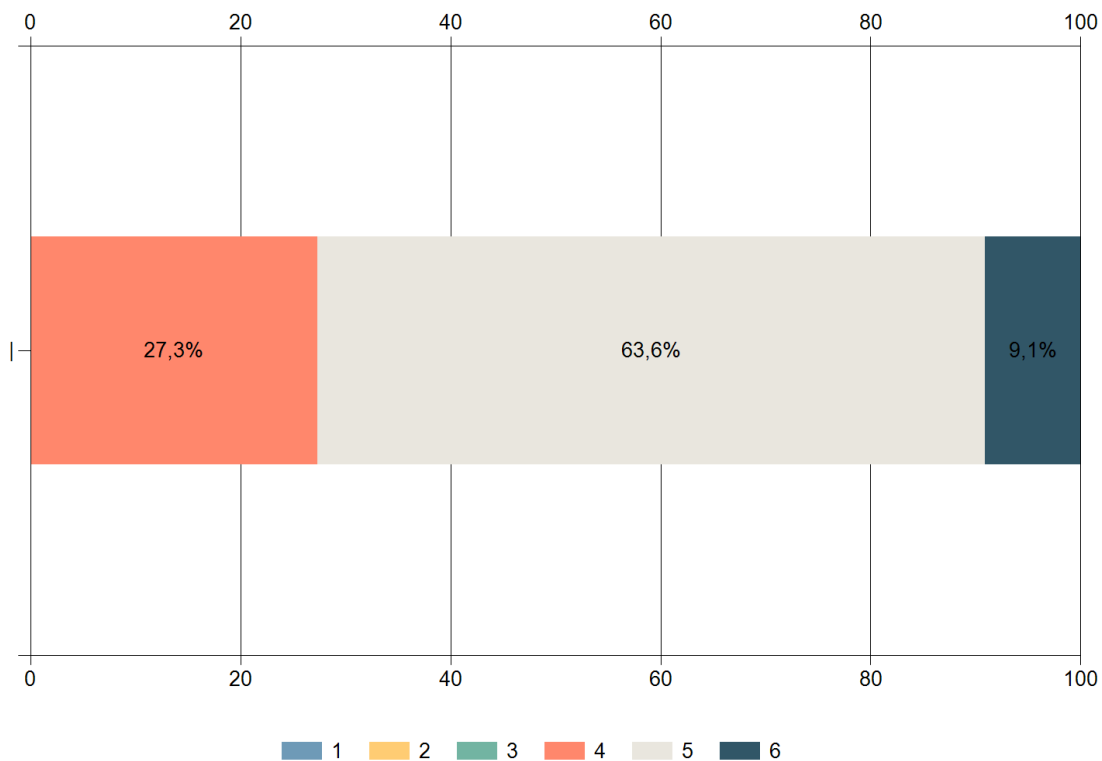
8. Vi ber deg ta stilling til følgende påstander knyttet til kvaliteten på sakkyndigrapportene i barnelovsaker :



	Helt uenig			Helt enig			Gjennomsnitt	Svarende
	1	2	3	4	5	6		
Kvaliteten på sakkyndigrapportene i barnelovsaker er god	0%	0%	0%	47,4%	52,6%	0%	4,53	19
De skriftlige rapportene fremstiller ekspertvurderinger på forståelig måte	0%	0%	5,3%	42,1%	52,6%	0%	4,47	19
Sakkyndigrapportene er viktige for opplysning av saken	0%	0%	0%	21,1%	63,2%	15,8%	4,95	19
Jeg opplever at de private partene har tillit til sakkyndigrapportene som legges fram for retten	0%	0%	21,1%	47,4%	31,6%	0%	4,11	19
Jeg opplever at offentlig part har tillit til sakkyndigrapportene som legges fram for retten	0%	0%	0%	9,1%	72,7%	18,2%	5,09	11
Retten tillegger sakkyndigrapporter i barnelovsaker stor vekt når saker etter barneloven skal avgjøres	0%	0%	0%	36,8%	52,6%	10,5%	4,74	19
Det er behov for at sakkyndigrapporter etter barneloven kvalitetssikres av BSK på samme måte som sakkyndig rapporter etter barnevernloven	0%	10,5%	15,8%	26,3%	36,8%	10,5%	4,21	19
Totalt							4,58	19

Kommentar: Påstanden «Jeg opplever at offentlig part har tillit til sakkyndigrapportene som legges fram i retten» var ikke relevant, og er sett bort fra i analysearbeidet.

9. Jeg har tillit til de sakkyndige som har utarbeidet sakkyndigrapporter i barnelovsaker for oss.



Helt uenig

Helt enig

	1	2	3	4	5	6	Gjenno msnitt	Svarend e
	0%	0%	0%	27,3%	63,6%	9,1%	4,82	22
	Totalt						4,82	22

Vedlegg 5: Nærmere om metode for gjennomgang av BSKs bemerkninger til sakkyndigrapporter

Utvalg

Gjennomgangen av BSKs bemerkninger er basert på 133 sakkyndigrapporter foretatt ved et stratifisert utvalg, basert på BSKs bemerkningskategorier. Sakkyndigrapporter med tilbakemelding fra BSK er trukket fra BSKs arkiv for årene 2010, 2012, 2013 og 2015¹. For å sikre et godt nok datagrunnlag for de analyser som er foretatt har vi trukket omtrent 25 rapporter fra hvert av de representerte årene, derav 5 rapporter fra hver bemerkningskategori som i synkende grad av kvalitet er; «1 = ingen bemerkninger», «2 = mindre bemerkninger», «3 = bemerkninger», «4 = krav om tilleggsrapport» og «5 = alvorlige bemerkninger». Det er også viktig å merke seg at i 2010 var det kun 3 typer bemerkningskategorier BSK opererte med, «ingen bemerkninger», «bemerking» og «krav om tilleggsrapport». For 2010 valgte vi dermed ut noen flere rapporter fra hver kategori, slik at det samlede antallet rapporter for 2010 også ble 25.

I tillegg til de 100 rapportene som først ble valgt ut, skjedde det tilleggsuttrekk av syv saker for å veie opp for feilregistreringer eller at rapporter viste seg å være tilleggsrapporter og ikke opprinnelige sakkyndigrapporter. I tillegg til det opprinnelige utvalget som beskrevet over, inngår også 26 sakkyndigrapporter med tilbakemelding som har vært behandlet i tingretten og som i tillegg til å inngå i disse analysene har vært en del av analysen foretatt for å besvare aspekt knyttet til kvalitetssikringsprosesser i avgjørelsesorganene. Vi har valgt å inkludere disse sakene, fordi vi anså det som verdifullt å øke antallet saker noe for å gjøre analysene våre mest mulig solide.

Sakene til grunn for analysene fordeler seg med følgende bestillere/oppnevnerne: barnevern, tingrett, private parter, fylkesnemnd og lagmannsrett (se tabell 1.1). Sakkyndigrapportene BSK vurderte omhandlet stort sett norske familier, men i overkant av 20 % av sakkyndigrapportene omhandlet barn og voksne med en annen etnisk bakgrunn.

¹ Årene 2011 og 2013 ble ikke inkludert i utvalget fordi vi valgte å fokusere på år som kunne belyse følgende milepæler i BSKs virke; overgang fra 3 til 5 bemerkningskategorier (2010–2012), utnevning av ny kommisjon (2012–2013), og inneværende års (2015) virke for mest oppdatert oversikt.

Tabell 1.1 Oversikt over fordeling av bestillere/oppnevner av sakkyndige utredninger etter barnevernloven, bemerkningskategori og etnisitet, i utvalget av saker som inngår i evalueringen.

		Antall	Prosent
Bestiller	Barnevern	64	48,1
	Fylkesnemnd	4	3,0
	Tingretten	52	39,1
	Lagmannsretten	2	1,5
	Privat part	11	8,3
Bemerkningskategori ²	Ingen bemerkninger (1)	24	18
	Mindre bemerkninger (2)	29	21,8
	Bemerkninger (3)	37	27,8
	Krav om tilleggsrapport (4)	26	19,5
	Alvorlige bemerkninger (5)	17	12,8
Familiens etnisitet ³	Norsk	105	78,9
	Annen etnisitet	26	19,7

Kvalitet på sakkyndigrapporter

I evalueringen av kvalitet på sakkyndigrapporter har vi benyttet oss av BSKs egen statistikk over fordelingen av ulike typer bemerkninger. Likeledes har vi tatt utgangspunkt i den Rettsmedisinske kommisjon (DRK), psykiatrisk gruppes tilsvarende statistikk for 2014 for en overordnet sammenlikning.

Videre har vi gått inn i det enkelte svarbrev fra BSK og sett på hvor mange feil som påpekes av kommisjonen innenfor de ulike delene av sakkyndigrapporten. Denne metoden har vært relativt omfattende og baserer seg på en kvalitativ gjennomgang av alle kommentarer BSK har kommet med, for deretter å induktivt gruppere BSKs kommentar til sakkyndigrapportene i ulike kategorier. Til sist har vi organisert kategoriene av kommentarer innenfor hovedkapitlene i en sakkyndigrapport slik de er definert i «Veiledende mal for sakkyndigrapport»⁴. Grunnet svært få kommentarer knyttet til noen av de anbefalte avsnittene i den veiledende malen (1 Innledning og 2 Opplysninger om utredningens tilretteleggelse og forløp; 3 Sakens bakgrunn og 4 Aktuell situasjon), valgte vi å slå disse sammen for å kunne ha bedre datagrunnlag for analyse. I tillegg har vi en generell kategori som inkluderer kommentarer knyttet til stavefeil, overordnet struktur på rapport og liknende. Totalt endte vi derfor opp med å gruppere bemerkningene BSK påpekte i seks overordnede kategorier som direkte refererer til anbefalte avsnitt i en sakkyndigrapport. I kartlegging av kvalitet på sakkyndigrapporter har vi sett på utviklingen av bemerkninger for de fire årene vi har analysert. Med denne analysen ønsker vi å undersøke hvilke deler av sakkyndigrapportene som ser ut til å ha henholdsvis flest og færrest bemerkninger, og om det har vært en utvikling i type bemerkninger i løpet av de årene vi har analysert.

På grunn av prosjektets omfang var det ikke mulig å gå inn og kvalitetsvurdere de enkelte sakkyndigrapporter på den metodisk sett beste måten (for ressurskrevende). Sammenlikning av kvalitet på rapporter som blir evaluert av BSK med de sakkyndigrapporter som ikke BSK evaluerer, lot seg ikke gjøre, også fordi særskilt tillatelse til innsyn i slike sakkyndigrapporter ikke ble gitt oss. En egen analyse av kvalitet på sakkyndigrapporter kunne belyst hvorvidt rapporter vurderes til å ha bedre eller

² Merk at vi her har foretatt et disproporsjonalt stratifisert utvalg av sakkyndigrapporter fra hvert av de 5 bemerkningskategoriene BSK opererer med. Det er derfor ikke samsvar mellom den prosentandel sakkyndigrapporter som faktisk får de respektive bemerkningskategoriene og det uttrekket vi har foretatt. Valget om å gjøre det på denne måten skyldes metodiske hensyn om mulighet til å ha styrke til å trekke konklusjoner og gjøre kvalifiserte vurderinger.

³ 2 registreringer mangler på nasjonalitet.

⁴ «Veiledende mal for sakkyndigrapport». <http://www.sivilrett.no/veiledende-mal-for-sakkyndigrapport.306804.no.html>

dårligere kvalitet i de tilfeller der BSK har vurdert sakkyndigrapportene, sammenliknet med sakkyndigrapporter som utformes av psykologer, psykiatere og andre med barnefaglig utredningskompetanse som er ansatt i barnevernet eller senter med utredningskompetanse. Dette er derfor en begrensning ved de metodene vi har benyttet oss av i evalueringen av kvalitet på sakkyndigrapporter.

Kvalitetssikringsprosesser i BSK

Hovedformålet med denne analysen har vært å undersøke BSKs arbeid med sakkyndigrapportene, og om BSK forholdt seg konsistent og forutsigbart i arbeidsprosesser som ligger til grunn for deres konklusjoner om bemerkningskategori. Vi har benyttet oss av både kvantitativ og kvalitativ fremgangsmåte i denne analysen.

Først har vi undersøkt om det er en sammenheng mellom det antallet bemerkninger som BSK påpeker i sakkyndigrapportene og den bemerkningskategori de konkluderer med. Denne analysen baserer seg på kvantitativ metode, såkalt variansanalyse. Hvis denne analysen viser et vesentlig (statistisk signifikant) resultat, er dette en indikasjon på at det er en systematisk og betydelig sammenheng mellom antallet bemerkninger som BSK påpeker og bemerkningskategorien. Det motsatte, en ikke-betydelig sammenheng, kan være tegn på at det ikke er en systematisk sammenheng mellom antall bemerkninger i sakkyndigrapporten og BSKs konklusjon, eller en svakere sammenheng som ikke oppdages på grunn av at det er for få analyseenheter (for lite data).

Den kvalitative analysen ser på innholdet i bemerkningene fra BSK og om disse ser ut til å henge sammen med den bemerkningskategori som BSK har konkludert med. Fremgangsmåten for denne analysen er den samme som beskrevet over for type bemerkninger som påpekes pr. år, men i denne analysen har vi hatt som formål å vurdere sammenhengen mellom bemerkninger og bemerkningskategori. Denne analysen supplerer den kvantitative analysen ved å se på om det er visse typer bemerkninger som hyppigere forekommer i en eller flere bemerkningskategorier fremfor andre, og om det er noe systematikk i denne sammenhengen. Analysen kan si oss to ting; dersom det ikke er signifikante sammenhenger i den kvantitative analysen, så kan det fortsatt være kvalitative sammenhenger eller omvendt. Analysen vil indikere hvilken informasjon (antall feil, type feil, eller begge deler) BSK ser ut til å vektlegge i sine beslutningsprosesser og dermed gi en indikasjon på hvilke deler av rapporten som bemerkes mer eller mindre hyppig.

Vi har videre kartlagt en annen faktor som kan ha hatt betydning for BSKs evalueringer av sakkyndigrapporter. Vi har foretatt en kvantitativ analyse av sammenhengen mellom anbefalingen den sakkyndige konkluderer med om barnets fremtidige omsorgsbasis (å bo med foreldre vs. omsorgen fratras foreldrene) og bemerkningskategori rapporten havner i. I denne analysen har vi kun inkludert sakkyndigrapporter bestilt/oppnevnt av barnevern og tingrett, da kun disse gruppene av bestillere er store nok til å inngå i kvantitative analyser. Er det en betydelig sammenheng mellom bemerkningskategori og den konklusjonen den sakkyndige kommer med om barnets fremtidige omsorgssituasjon, kan dette tyde på at kommisjonsmedlemmene kan la seg påvirke av andre faktorer i sakkyndigrapporten enn det de er satt til å vurdere. En ikke-signifikant sammenheng kan eliminere en påvirkningsfaktor i beslutningsprosessen, og dermed styrke antakelsen om at BSK gjør vurderinger basert på sitt mandat.

Vedlegg 6: Nærmere om metode for gjennomgang av BSKs bemerkninger i fylkesnemnder og domstolene

Anvendelse av BSKs bemerkninger i avgjørelsesorganene

I denne delen av undersøkelsen har vi, som nevnt i punkt 2.6.5 i rapporten studert avgjørelser fra fylkesnemnder, tingretter og lagmannsretter for å få innblikk i hvordan disse avgjørelsesorganene forholder seg til tilbakemeldingene fra Barnesakkyndig kommisjon. Vi har studert saker der Barne-sakkyndig kommisjon har hatt noe å bemerke, altså tilbakemeldinger i kategoriene 2 til 5, jf. kapittel 3.2.1, fra mindre bemerkninger til alvorlige bemerkninger. Vi har her for det første sett på om og eventuelt hvordan BSKs tilbakemelding omtales i avgjørelsene, og dernest på hvilken vekt rapportene tillegges i rettens bevisvurdering, holdt opp mot hvilken type tilbakemelding rapportene har fått.

Formålet med undersøkelsen har vært å finne ut i hvilken grad avgjørelsesorganene tar hensyn til tilbakemeldingene fra BSK. Satt på spissen: Dersom avgjørelsesorganet i liten eller ingen grad tar hensyn til tilbakemeldingen fra BSK, har BSK liten betydning for rettssikkerheten i den aktuelle saken.

Utvalg av avgjørelser

Avgjørelsene fra *fylkesnemndene* er fremskaffet ved søk på Lovdata på kriteriene «Emne 1: barnesakkyndig* kommisjon*». Dette ga 44 treff, hvorav 16 hadde omtale av sakkyndigrapporter som hadde fått kritiske tilbakemeldinger fra BSK (kategoriene 2–5) eller som ikke var forelagt BSK, der det er et krav (3 stk.). Dette er et lite antall, noe som selvsagt begrenser hvilke konklusjoner som kan trekkes fra funnene. Det lot seg imidlertid ikke gjøre å fremskaffe avgjørelser på noen annen måte grunnet taushetsplikten.

Avgjørelsene fra *domstolene* er fremskaffet på to måter. Først ble det gjort et søk på Lovdata på kriteriene «Emne 1: Barnesakkyndig* kommisjon*». Dette ga 42 treff, hvorav 11 hadde omtale av sakkyndigrapporter som hadde fått kritiske tilbakemeldinger fra BSK (kategoriene 2–5) og 1 ikke ble behandlet av BSK, hvor det er et krav. Alle disse avgjørelsene var fra lagmannsretter.

For å få flere avgjørelser å analysere, og for å få tingrettsavgjørelser med i utvalget, tok vi direkte kontakt med noen større domstoler (Bergen, Nordhordland, Oslo, Trondheim og Nord-Troms tingretter) og ba dem fremskaffe avgjørelser der sakkyndigrapportene hadde fått tilbakemeldinger i kategoriene 2–5. Vi fikk tilbakemelding om at informasjon om BSK-behandling ikke er registrert i domstolenes saksbehandlingssystem, og at saker derfor vanskelig lot seg fremskaffe uten at vi ba om konkrete saker med saksnummer. Vi fikk da gjort et uttrekk av saker fra de aktuelle domstolene i BSK, hvor disse hadde oppnevnt sakkyndige, og hvor BSK hadde hatt merknader til rapportene. Uttrekket ble av praktiske grunner gjort for år BSK hadde elektronisk arkiv, og dette ble innført i 2013. Ettersom uttrekket også skulle passe med de årene vi undersøkte BSKs bemerkninger, dvs. 2010, 2012, 2013 og 2015, jf. punkt 2.5.4, ble det dermed saker fra 2013 og 2015.

Uttrekket gav kun 27 treff med avgjørelser i kategoriene 2–5. Disse sakene ba vi så domstolene om å fremskaffe. Seks av sakene ble hevet av ulike grunner etter BSK hadde gitt sin tilbakemelding på rapportene (partene trakk saken), og i ett tilfelle var saksnummeret vi fikk fra BSK ikke riktig. I to tilfeller ble sakene avgjort etter en såkalt samtaleprosess, der partene kommer til enighet i et meklingsliknende møte, og dommeren avgjør saken med dette utgangspunktet. I disse sakene som er hevet eller avgjort basert på enighet mellom partene, er det ingen bevisvurdering å analysere. I ett tilfelle var saksnummeret vi fikk fra BSK ikke riktig, og en annen sak hadde ikke saksnummer fra tingretten, bare fra BSK. Og én sak viste seg på et sent tidspunkt at var uteglemt i forsendelsen fra en domstol. I én sak, der en sakkyndigrapport hadde fått tilbakemeldingskategori 3, bemerkninger, manglet det omtale av BSKs tilbakemelding i dommen, og det var flere oppnevnte sakkyndige i saken.

Det var dermed ikke mulig å lese ut av avgjørelsen hvilken sakkyndigrapport som ble kritisert, og saken måtte derfor utgå fra utvalget. Én sak var ennå ikke avgjort.

Til gjengjeld sendte noen av domstolene noen andre saker i tillegg, totalt fem saker. To av disse måtte utgå fra analysene, da BSK-behandlingen og tilbakemeldingen derfra overhodet ikke var omtalt i avgjørelsene, og vi heller ikke hadde fått opplyst dette fra domstolen.

Vi endte dermed til slutt opp med 17 tingrettsavgjørelser å analysere. Totalt sett er det altså 12 lagmannsrettsavgjørelser og 17 tingrettsavgjørelser som er analysert. Et antall på 29 saker er neppe stort nok til å kunne anses som et representativt utvalg. Antallet saker fra de ulike tingrettene ble også skjevt, da det var få aktuelle saker fra noen av tingrettene.

Totalt er det 46 avgjørelser i utvalget fra fylkesnemnder og domstoler, hvorav 42 som har vært behandlet i BSK og fått merknader i kategoriene 2–5.

Hvordan omtales BSKs bemerkninger i fylkesnemndsvedtak?

Ettersom fylkesnemndsvedtakene som analyseres her er hentet ved søk på Lovdata, «barnesakkyndig* kommisjon*», nevner alle avgjørelsene at rapportene er behandlet av BSK. Det interessante her er om BSKs tilbakemeldinger i fylkesnemndsavgjørelsene bare er nevnt eller om de er referert.

Tabell 1 Omtale av BSKs tilbakemeldinger i fylkesnemndsvedtakene

	BSKs tilbakemelding nevnt	BSKs tilbakemelding referert	Antall saker pr. BSK-kategori
2 Mindre bemerkninger		2	2
3 Bemerkninger	1	2	3
4 Krav om tilleggsrapport	1	2	3
5 Alvorlige bemerkninger	5		5
Ikke behandlet av BSK	-	-	3
SUM	7	6	16

Anvendelse av sakkyndigrapporten i bevisvurderingen holdt opp mot bemerkningene fra BSK

I tabell 2 gis det en oppstilling av hvilken vekt – hvis noen – sakkyndigrapportene har fått i bevisvurderingen, sortert på tilbakemeldingskategori fra BSK.

Tabell 2 Fylkesnemndenes anvendelse av sakkyndigrapporten i sin bevisvurdering

	Ikke omtalt i bevisvurderingen	Ingen vekt	Liten vekt	Vekt i samsvar med andre bevis	Selvstendig vekt på ikke kritisert(e) punkt(er)	Selvstendig vekt på kriteiserte punkt(er)	Selvstendig vekt. Uklart om kritisert her
2 Mindre bemerkninger				1	3		
3 Bemerkninger				3	1		1
4 Krav om tilleggsrapport	1			2	2		
5 Alvorlige bemerkninger	2	2		1			
Ikke forelagt BSK som påkrevd	2			1			

Avgjørelser fra ting- og lagmannsretter – hvordan omtales BSKs bemerkninger i dommer?

Tabell 3 Omtale av BSKs tilbakemeldinger i domstolsavgjørelsene

	BSKs tilbakemelding ikke omtalt	Tilbakemelding nevnt	Tilbakemelding referert	Antall saker pr. BSK-kategori
2 Mindre bemerkninger	4		2	6
3 Bemerkninger	4	5	3	12
4 Krav om tilleggsrapport	1	3		4
5 Alvorlige bemerkninger	2		2	4
Ukjent tilbakemeldingskategori			2	2
Ikke forelagt BSK som påkrevd	-	-	-	1
SUM	12	8	8	29

Anvendelse av sakkyndigrapporten i bevisvurderingen holdt opp mot tilbakemeldingen fra BSK

Tabell 4 gir en oversikt over hvordan rapporten er anvendt i rettens bevisvurdering, sortert på tilbakemeldingskategori fra BSK.

Tabell 4 Domstolenes anvendelser av sakkyndige rapporten i sin bevisvurdering

	Ikke omtalt i bevisvurderingen	Ingen vekt	Liten vekt	Vekt i samsvar med andre bevis	Selvstendig vekt på ikke kritisert(e) punkt(er)	Selvstendig vekt på kritisert(e) punkt(er)	Selvstendig vekt. Uklart om kritisert her
2 Mindre bemerkninger				3	5		
3 Bemerkninger	1		1	6	8		3
4 Krav om tilleggsrapport	1			1	2		
5 Alvorlige bemerkninger	1	1		2			
Ukjent tilbakemeldingskategori			1	1			
Ikke forelagt BSK som påkrevd				1			1

Oversikt over avgjørelser

Oversikt over avgjørelser fra fylkesnemnder og domstoler som inngår i analysene. Det betyr at saker som ikke egner seg for analyse, av ulike grunner, ikke er med i oversikten nedenfor.

Fylkesnemndsvedtak (fra Lovdata)

Agder-FNV-2012-146-AGD (5)

Agder-FNV-2012-296-AGD (3)

Akershus-FNV-2012-175-OSL (ikke forelagt BSK)

Buskerud og Vestfold-FNV-2013-131-BUS (5)

Hordaland, Sogn og Fjordane-FNV-2011-375-HSF (4)

Hordaland, Sogn og Fjordane-FNV-2014-187-HSF (2)

Nordland- 2012-27-NOR (2)

Oppland og Hedmark – FNV-2011-325-OPP (3)

Oppland og Hedmark-FNV-2012-242-OPP (4)

Oppland og Hedmark-FNV-2013-30-OPP (4)

Oslo og Akershus-FNV-2014-550-OSL (5)

Rogaland-FNV-2013-130-ROG (ikke forelagt BSK)

Rogaland-FNV-2014-192-ROG (3)

Telemark-FNV-2012-31-TEL (ikke forelagt BSK)

Trøndelag-FNV-2012-98-TRL (5)

Østfold-FNV-2013-22-OST (5)

Totalt 16 saker, hvorav 13 hvor rapporten er behandlet av BSK som påkrevd

Tingrettsdommer

Fra uttrekk av saksnummer i BSK:

Bergen tingrett 13-138229TVI-BBYR/01 (3)

Bergen tingrett 13-19746TVI-BBYR/01 (3)

Nordhordland tingrett 14-161729TVI-NOHO (2)

Nordhordland tingrett 14-183455TVI-NOHO/14/14-189244TVI-NOHO (3)

Nord-Troms tingrett 13-043694TVI-NHER (2)

Nord-Troms tingrett 13-043829TVI-NHER (3)

Nord-Troms tingrett 14-140466TVI-NHER/14-140372TVI-NHER (3)

Oslo tingrett 14-180607TVI-OTIR/01 (2)

Sør-Trøndelag tingrett 11-140853TVI-STRO (3)

Sør-Trøndelag tingrett 12-190653TVI-STRO (2)

Sør-Trøndelag tingrett 12-198824TVI-STOR (3)

Sør-Trøndelag tingrett 14-1522887TVI-STRO (2)

Sør-Trøndelag tingrett 14-192739TVI-STRO (3)

Sør-Trøndelag tingrett 15-012431TVI-STOR (4)

Totalt 14 saker, alle med rapporter vurdert av BSK

Andre saker sendt av tingrettene:

Oslo tingrett 12-048136TVI-OTIR/05 (5)

Oslo tingrett 14-030815TVI-OTIR/08 (ukjent tilbakemeldingskategori)

Oslo tingrett 14-199156TVI-OTIR/02 (5)

Totalt 3 saker, alle med rapporter vurdert av BSK

Totalt antall tingrettsdommer: 17, alle med rapporter vurdert av BSK

Lagmannsrettsdommer (fra Lovdata)

Agder lagmannsrett LA-2013-61456 (5)

Agder lagmannsrett LA-2014-139541 (3)

Borgarting lagmannsrett LB-2012-65749 (ikke forelagt BSK)

Borgarting lagmannsrett LB-2012-79980 (2)

Borgarting lagmannsrett LB-2013-68881 (3)

Borgarting lagmannsrett LB-2014-153189 (3)

Eidsivating lagmannsrett LE-2012-115970 (ukjent tilbakemeldingskategori)

Eidsivating lagmannsrett LE-2014-111258 (3)

Gulating lagmannsrett LG-2013-178845 (5)

Frostating lagmannsrett LF-2012-25965 (4)

Frostating lagmannsrett LF-2014-40688 (4)

Hålogaland lagmannsrett LH-2013-205069 (4)

Totalt 12 saker, hvorav 11 med rapporter forelagt BSK